

Владимир БАРАНОВСКИЙ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЛАНДШАФТ: ЭПОХА ПЕРЕМЕН

ИЗБРАННАЯ
АНАЛИТИКА



Издательство
«Весь Мир»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЛАНДШАФТ: ЭПОХА ПЕРЕМЕН

ИЗБРАННАЯ
АНАЛИТИКА

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ИМЕНИ Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

В.Г. БАРАНОВСКИЙ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЛАНДШАФТ: ЭПОХА ПЕРЕМЕН

ИЗБРАННАЯ
АНАЛИТИКА

Москва
Издательство «Весь Мир»
2021

УДК 327
ББК 66.4(0)
Б 24

Барановский В.Г.

Б 24 Международный ландшафт: эпоха перемен. Избранная аналитика / ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова — Москва: Издательство «Весь Мир», 2021. — 720 с.

ISBN 978-5-7777-0859-5

Книга академика РАН Владимира Барановского — собрание аналитических текстов по международно-политической тематике, опубликованных им с конца 1990-х гг. по настоящее время в нашей стране и за рубежом. В них находит свое отражение эпоха грандиозных перемен в международных делах — преодоление холодной войны, переосмысление взаимоотношений с окружающим миром, де- и реконструкция внешнеполитических алгоритмов, перестройка коалиций, новые внешние вызовы. В фокусе авторского внимания оказываются разные срезы международно-политического развития — и на глобальном уровне, и в региональных ареалах, и в проблемном контексте. В результате перед читателем предстает многомерная картина международных отношений — причем такой, какой она виделась в режиме реального времени. Это даёт возможность понять, насколько адекватными были формировавшиеся тогда представления, озабоченности, ожидания, надежды. И лучше разобраться в том, что происходит сейчас, поскольку грань, отделяющая прошлое от настоящего, была и остается условной и зыбкой. Истоки сегодняшних пертурбаций прослеживаются в событиях вчерашнего дня, а то, что кажется новым и беспрецедентным, порою при более пристальном рассмотрении вызывает довольно отчётливое ощущение *déjà vu*.

Книга обращена к научному и экспертному сообществу, преподавателям и студентам, ко всем, кто стремится к осмыслению современных международных отношений или связан с этой сферой в своей практической деятельности.

УДК 327
ББК 66.4(0)

Отпечатано в России

ISBN 978-5-7777-0859-5

© Барановский В.Г., 2021
© Издательство «Весь Мир», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	11
I. ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ РЕАЛИЙ:	
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ РАКУРС	15
Основные параметры современной системы международных отношений [2012/2013–2016]*	17
Структурные изменения [2019]	55
Меняется ли мировой порядок? [2019]	78
«Мир веры» и «мир неверия»: экспансия и редукция религиозности [2018]	105
Пространство в мировой политике [2019]	129
Метод ситуационного анализа: прогнозирование в условиях международных перемен [2019]	145
Глобальное управление: возможности и риски [2015]	153
Содействие международному развитию [2018]	172
II. БЕЗОПАСНОСТЬ: ТРАНСГРАНИЧНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ	181
Проблемы контроля над вооружениями в приоритетах российской политики безопасности [1999]	183
Планы США в области ПРО: международно-политические последствия [2000]	190
Карибский кризис: эскалация <i>versus</i> деэскалация [2021]	203
Несилловые меры обеспечения национальной безопасности [2003] ..	215
Национальная безопасность в информационную эпоху [2004]	222
Экономическая составляющая современных международных конфликтов [2007]	228
Россия: эволюция взглядов на «ответственность по защите» [2018] ..	234
Возвращаясь к императивам контроля над вооружениями? [2007] ...	250
Послание Федеральному Собранию – комментарий по военно-политической составляющей [2018]	256
Nuclear-armed cruise missiles: towards a global ban? Russia's perspective [2019]	263
The TPNW: Russia's perspectives [2021]	274

* В квадратных скобках – год публикации.

III. РЕГИОНАЛЬНЫЕ СРЕЗЫ	281
Европа в эпоху транзита [2004]	283
Трансформация европейского пространства [2010]	306
Политические проблемы интеграционного процесса в Западной Европе [1982]	327
Возвращенная свобода и суверенитет [2010]	344
Россия и формирование новой европейской архитектуры [2000]	366
Общая европейская политика безопасности и обороны:	
русское восприятие [2002]	384
Восточная политика ЕС: какой ее видят из России [2016]	392
Результаты выборов в Европейский парламент [2019]	403
Безопасность в Арктике: горизонты сотрудничества [2016]	408
Russia and Asia: challenges and opportunities for national and international security [1998]	413
Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте:	
ключевые тренды столетнего развития [2018]	435
IV. РОССИЙСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА	457
Внешнеполитический цикл: от Горбачева до Путина [2010]	459
Дебаты по вопросам внешней политики в России [2008]	484
Russia: a part of Europe or apart from Europe? [2000]	519
Взаимоотношения с евроатлантическими структурами [2009]	534
The Kosovo factor in Russia's foreign policy [2000]	560
15 years later: from Kosovo to Crimea [2015]	577
Новая внешняя политика России: влияние на международную систему [2016]	584
V. MISCELLANEOUS	601
<i>Выступления, интервью, заметки</i>	603
Is a new international security system required? [2003]	603
Идеология и международные отношения [2017]	606
Россия и Западная Европа: когда пути разошлись [2011]	612
Люксембургский форум (интервью) [2021]	615
Новая конфронтация — поиск точек соприкосновения (интервью) [2021]	624
<i>Personalia</i>	629
Евгений Примаков [2016]	629
Ротфельды — Даниэль и Барбара [2014]	633
Ежи Помяновский [2017]	636
Александр Коновалов [2021]	639

<i>Ex libris</i>	643
К новой парадигме отношений Россия — Запад [2007]	643
Глобализация: российское восприятие [2016]	658
 VI. НЕСОСТОЯВШАЯСЯ АЛЬТЕРНАТИВА —	
ИЛИ ОТЛОЖЕННЫЙ ЗАПРОС?	667
Оценки на исходе столетия [1997]	669
Евроатлантическое измерение безопасности: вызовы и возможности совместного ответа [2010]	676
 Об авторе	713

***Памяти моей жены Наташи
посвящаю***

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта книга включает в себя тексты по международно-политической тематике, опубликованные на протяжении двух с лишним десятилетий в различных профессиональных журналах и книгах в нашей стране и за рубежом. Их появление, как правило, было связано с теми или иными конкретными обстоятельствами, которые я считал заслуживающими исследовательского внимания. Но ретроспективно, как оказалось, совокупность указанных публикаций позволяет составить некоторое общее представление о динамике международного развития с конца прошлого века до наших дней.

Представление это фрагментарно и выборочно, поскольку отражает прежде всего мой собственный интерес к тому, что происходило и происходит на мировой арене. Но все-таки, как мне кажется, речь не идет о беспорядочном калейдоскопе наблюдений и оценок. Они вряд ли могут быть отнесены к жанру описательной международной журналистики, поскольку нацелены прежде всего на аналитику. На то, чтобы выявить и проследить некоторые тренды в сфере международных отношений.

Зачем возвращаться к анализу десяти-, пятнадцати-, двадцатилетней давности? На мой взгляд, есть несколько причин, по которым можно считать это оправданным.

Во-первых, по своему временному охвату воспроизводимые здесь публикации относятся к эпохе грандиозных перемен в международных делах. Преодоление холодной войны, переосмысление взаимоотношений с окружающим миром, де- и реконструкция внешнеполитических алгоритмов, перестройка коалиций, новые внешние вызовы... Предыдущий трансформационный взрыв сравнимого масштаба произошел в связи с Первой мировой войной и революцией в нашей стране, наложив отпечаток на всё двадцатое столетие. То, что происходит на его исходе и в начале нынешнего века, будет иметь не менее глубокие и долговременные последствия.

Во-вторых, собранные здесь публикации отражают восприятие происходящего в режиме реального времени. Можно сказать, восприятие непосредственное, возникающее именно тогда, когда анализируемые проблемы, события, катаклизмы вызревают, становятся предметом внимания и объектом внешней политики, вызывают конфликты между государствами или создают поле их сотрудничества. Оценка того или иного феномена постфактум наверняка была бы более полной и точной. Но зная, каким он выглядел в глазах современников, мы получаем возможность понять, насколько адекватными — или неадекватными — были формировавшиеся тогда представления, озабоченности, ожидания, надежды.

В-третьих, анализу подвергались разные срезы международно-политического развития — и на глобальном уровне, и в региональных ареалах, и в проблемном контексте. Хотелось бы надеяться, что в результате картина, которая нарисована предлагаемыми читателю публикациями, обретет некоторую стереоскопичность.

Наконец, аналитика, обращенная в недавнее прошлое, не утрачивает своей актуальности еще и потому, что отделяющая его от настоящего грань всегда была условной и зыбкой. Перемены, свидетелями которых мы становимся, возникли не как гром среди ясного неба — они накапливались годами и десятилетиями. И траектории сегодняшних пертурбаций ретроспективно прослеживаются в событиях вчерашнего дня. Есть и другая сторона вопроса: то, что порою кажется новым и беспрецедентным, иногда при более пристальном рассмотрении вызывает довольно отчетливое ощущение *déjà vu*.

Так, сейчас в международно-политическом дискурсе популярен тезис о кризисе современного миропорядка, о его неизбежной или даже уже происшедшей смене. Но напряжения в международной системе, аналогичные возникающим в последние годы или сопоставимые с ними по силе, имели место и раньше — не будем забывать, что она их так или иначе абсорбировала. Стали общим местом рассуждения о снижении управляемости международной системы — но ведь она по сути своей носит анархичный характер, что обнаруживалось даже во времена жесткой биполярной конфронтации, когда порядка в организации международной жизни вроде бы было больше. Да, происходит перераспределение удельного веса различных центров влияния на мировой арене — а когда его не происходило? Борьба за место в иерархии миропорядка — тоже никакая не новость.

Как мне представляется, знание и понимание реалий той эпохи, в которой мы жили и живем, укрепляет иммунитет против катастрофического алармизма. Но вместе с тем дает возможность сфокусировать внимание на крупных проблемных темах. Они в изобилии возникают как в трактовке ряда важнейших традиционных для международного взаимодействия сюжетах (безопасность, применение силы, статус территорий), так и на пересечении императивов международно-системного и национально-государственного уровня (вмешательство во внутренние дела, глобальные вызовы, приоритет суверенного партикуляризма).

Структурно настоящая книга в основном построена на проблемном принципе. Сначала идут несколько основных блоков со статьями или главами из монографических изданий, сфокусированными на (1) концептуальных аспектах трансформации системы межгосударственных отношений, (2) региональных вопросах (прежде всего европейских), (3) международной безопасности (включая контроль над вооружениями) и (4) российской внешней политике. Следующий раздел (5) содержит более «камерные» сюжеты — интервью, рецензии, выступления, заметки о некоторых персонах, с которыми мне довелось общаться. И, наконец, в заключительной части (6) можно ознакомиться с авторским взглядом из конца 1990-х гг. на состояние и будущее взаимоотно-

шений России и Европы. А также с опубликованными на исходе первого десятилетия нового века рассуждениями о перспективах «евроатлантической безопасности» с российским участием. По сути дела, речь идет об аргументах в пользу организации этого пространства на началах кооперативного взаимодействия. Они воспроизводятся здесь в надежде, что окажутся востребованными в будущем. Не считаю, что окно существовавших тогда возможностей захлопнулось навсегда.

Перечитывая публикации прошлых лет, я обнаружил, несколько неожиданно для себя, что многие оценки представляются мне адекватными и сегодня. Понятно, что есть отдельные неточности. Кое-какие формулировки сегодня я бы подкорректировал. Фактура в некоторых случаях устарела. Ну а главное — ряд суждений, в которых делался акцент на конструктивном векторе взаимоотношений с внешним миром, в свете сегодняшних реалий, конечно же, выглядят излишне оптимистичными. Но здесь есть проблема: траектория развития по восходящей невозможна в принципе? Или ее прочертили неправильно (исходя из недостаточно продуманных параметров)? Или в практической реализации такого сценария были допущены ошибки? Оставляю приведенные вопросы без ответа — в надежде, что настоящая книга предоставляет дополнительный материал для размышлений на этот счет.

Все тексты воспроизводятся в книге в изначальном виде. Приведенные в них факты и оценки отражают положение дел на момент первой публикации и не сопровождаются какими-либо уточнениями или комментариями (за единичными исключениями). Лишь иногда произведена незначительная точечная стилистическая правка. В отдельных случаях сделаны сокращения (чтобы избежать повторов). Внутри проблемных разделов статьи и главы книг размещены, как правило, в хронологическом порядке (с указанием в оглавлении года издания). Ряд текстов, которые увидели свет в иноязычных изданиях, публикуются в оригинальном виде, без перевода на русский.

Хотел бы выразить глубокую благодарность всем, кто причастен к появлению этой книги. Прежде всего это мой коллега и друг, известный историк и специалист по международным отношениям Петр Черкасов. Книга возникла по его инициативе, а во многом и по его настоянию.

Далее, это мои соавторы по некоторым включенным в настоящую книгу публикациям: Андрей Загорский, Наталия Иванова, Юрий Квашнин, Ирина Кобринская, Виталий Наумкин, Ирина Прохоренко, Наталия Тоганова, Сергей Уткин, Борис Шмелёв. К сожалению, не могу перечислить здесь всех коллег, сотрудничество и дискуссии с которыми рассматриваю как важнейший фактор своей научно-исследовательской деятельности.

Признателен руководству ИМЭМО РАН — Александру Дынкину и Федору Войтоловскому — за поддержку этой публикации. С институтом связана вся моя академическая жизнь — что ценю и чем по-настоящему горжусь. Высокая репутация ИМЭМО нашла свое отражение в статусе Национального исследовательского института и присвоении ему имени академика Примакова. С которым я имел честь сотрудничать в разные годы и в разном качестве (в том числе

в 2012–2016 гг. как директор созданного по его инициативе Центра ситуационного анализа).

Спасибо издательству «Весь Мир» и его генеральному директору Олегу Зимарину за подготовку настоящей публикации в краткие сроки и на достойном уровне. Специализация на выпуске качественной литературы по международной тематике — особый маркер, который высоко ценится в нашем профессиональном сообществе.

Наконец, позволю себе закончить предисловие на личной и очень грустной для меня ноте. В появлении книги большую роль сыграла моя жена Наталия Лебедева. Она сразу же поддержала идею этого проекта, тогда как мое изначальное отношение было скорее сдержанным. Ненавязчиво, но последовательно старалась утвердить меня в мысли, что надо отложить другие дела и не затягивать работу над рукописью. Очень хотела увидеть ее опубликованной. Как будто предчувствовала, что я могу не успеть. Не дождалась трех месяцев... Я посвящаю эту книгу ее памяти. Как запоздалый подарок Наташе. Человеку, с которым меня связывала и связывает безграничная любовь и с кем мы вместе шли по жизни рука об руку более полувека.

I

ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ РЕАЛИЙ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ РАКУРС

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ*

Фаза перехода

Грандиозная трансформация системы международных отношений, происходящая на рубеже двух столетий — XX-го и XXI-го, начинается с середины 1980-х гг. Переходный период в ее развитии занимает примерно четверть века, а главным его содержанием становится преодоление биполярной дихотомии в международных отношениях. Речь шла об изменении такого способа их организации, который получил наименование «холодной войны» и на протяжении примерно четырех предшествовавших десятилетий доминировал в ареале Восток — Запад — точнее, по линии «социализм (в его советской интерпретации) *versus* капитализм».

«Новое мышление», провозглашенное Советским Союзом, и соответствующая реакция на него западных стран знаменовали собой отказ от конфронтационной ментальности и политики. Биполярную международно-политическую систему такое развитие расшатывало самым основательным образом. Но еще более сильный удар по этой системе был нанесен распадом «социалистического содружества», который произошел по историческим меркам в феноменально короткие сроки. «Бархатные революции» в странах, являвшихся союзниками-сателлитами СССР, падение Берлинской стены и затем объединение Германии были повсеместно восприняты в качестве символа преодоления раскола Европы как концентрированного воплощения биполярного противостояния. Самоликвидация Советского Союза подвела под биполярностью окончательную черту, поскольку означала исчезновение одного из двух главных ее субъектов.

Таким образом, фаза «революционного перехода» в состоянии системы международных отношений — если иметь в виду формальные ее характеристики — оказалась спрессованной во времени до пяти-семи лет. Пик изменений приходится на рубеж 1980–1990-х гг., когда волной бурных перемен — как

* Глава «Система международных отношений: формирование новых реалий» опубликована в книге: Глобальная перестройка / Под ред. А.А. Дынкина и Н.И. Ивановой. М.: Весь Мир, 2013. Предварительный вариант данного текста опубликован в журнале «Полис» (Основные параметры современной системы международных отношений // Полис. 2012. № 3–5). См. также: Трансформация системы международных отношений на рубеже XX и XXI веков // Политическая наука перед вызовами глобального и регионального развития / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: Аспект Пресс, 2016. С. 201–242.

на международной арене, так и во внутреннем развитии стран социалистического лагеря — оказываются поглощенными главные атрибуты биполярности.

Гораздо больше времени потребовалось для того, чтобы им на смену пришли новые сущности — институты, модели внешнеполитического поведения, принципы самоидентификации, структурирование международно-политического пространства или его отдельных сегментов. Этот процесс растянулся по времени на два десятилетия и охватывает 1990–2000-е гг.

Турбулентности транзита

Потрясения, которыми сопровождалась «постреволюционная» фаза транзита в этот период, носили менее лавинообразный характер, но нередко становились источником серьезных осложнений как раз по причине растянутости во времени. Наиболее драматические изменения возникают по следующим направлениям.

Бывший социалистический лагерь. В этом относительно обширном пространстве разворачивается формирование новой инфраструктуры внутренних и внешних взаимоотношений. За воздействие на его международно-политическую ориентацию идет временами скрытая, а временами и открытая борьба — причем Россия участвовала в ней энергично и инициативно (хотя и не смогла добиться искомых результатов). Довольно быстро выясняется, что страны региона не горят желанием провозгласить нейтралитет или превратиться в «мост» между Россией и Западом, но сами стремятся стать частью Запада (вступив в ЗЕС, НАТО, ЕС) и будут этого добиваться даже вопреки противодействию Москвы.

Преодолеть российское геополитическое доминирование стремятся и три новых балтийских государства, взяв курс на присоединение к западным структурам (включая и военно-политические). Формула «неприкосновенности» бывшего советского ареала — которую Москва никогда не провозглашала официально, но весьма заинтересованно продвигала в международный дискурс — оказалась практически нереализуемой.

НАТО и ЕС. Первая острая проблемная ситуация в отношениях Москвы как с западными странами, так и с бывшими восточноевропейскими союзниками возникает в связи с линией на включение последних в НАТО. Расширение ЕС также вызывает политический дискомфорт в России, хотя и выраженный в гораздо более мягкой форме. И в том и в другом случае срабатывают не только руинированные инстинкты биполярного мышления, но и опасения на предмет возможной маргинализации страны. Даже если последние и преувеличены, все же распространение западных (по генезису и политическим характеристикам) структур на значительную часть европейского международно-политического пространства знаменует собой возникновение принципиально новой конфигурации в регионе.

На волне преодоления биполярности происходят важные изменения и внутри указанных структур. В НАТО сокращаются масштабы военных приготовлений и одновременно начинается трудный процесс поиска новой идентичности и новых задач в условиях, когда исчезла главная причина возникновения альянса — «угроза с Востока». В ЕС переход в новое качество планировался с принятием «конституции для Европы» (2004 г.), однако этот проект не получил одобрения на референдуме во Франции (а затем и в Нидерландах) и потребовал кропотливой работы по подготовке ее «сокращенного» варианта (Договор о реформе, или Лиссабонский договор, 2007 г.). Значительно расширяется круг участников НАТО (с 16 до 28 стран) и ЕС (с 12 до 27)¹.

Балканы. На протяжении почти двух десятилетий разворачиваются драматические события в территориальном ареале бывшей Югославии. Фаза многослойного военного противоборства с участием вышедших из ее ложа государственных образований и субгосударственных акторов завершилась лишь в 2000 х гг. Вместе с тем значимость постюгославских событий — не только в формировании новой конфигурации в регионе и перспектив его включенности в более широкий международный контекст. Здесь впервые после окончания холодной войны были продемонстрированы как возможности, так и пределы воздействия внешнего фактора на развитие этноконфессиональных конфликтов. Здесь возник богатый, хотя и весьма неоднозначный опыт миротворчества в новых международных условиях. Здесь же произошло применение внешней силы (по линии НАТО) в отсутствие мандата Совета Безопасности ООН, что стало причиной первого серьезного кризиса в постбиполярной международно-политической системе. Наконец, исходом всех происшедших пертурбаций становится относительная стабилизация обстановки в регионе, позволяющая питать осторожные надежды на то, что образ этого «порохового погреба Европы» (который дважды взрывался на протяжении ста с небольшим лет) останется в прошлом.

Ирак. Этой стране выпала участь стать еще одним «полигоном» новых международно-политических реалий постбиполярного мира. Причем именно здесь их неоднозначность и противоречивость была продемонстрирована самым наглядным образом, поскольку произошло это дважды и в совершенно разных контекстах.

Когда в 1991 г. Багдад совершил агрессию против Кувейта, ее единодушное осуждение стало возможным только в связи с начавшимся преодолением биполярной конфронтации. На этой же почве произошло формирование беспрецедентно широкой международной коалиции для осуществления военной операции с целью восстановления *status quo ante*, причем еще недавние враги — США и СССР — выступили фактически в качестве политических союзников. А вот в 2003 г. по вопросу о военной операции против режима Саддама Хусейна возник раскол, который разделил не только бывших антагонистов

¹ С присоединением Хорватии в 2013 г. число участников ЕС увеличивается до 28.

(США + Великобритания *versus* Россия + Китай), но также участников альянса НАТО (Франция + Германия *versus* США + Великобритания).

Обращает на себя внимание, что в течение десяти с небольшим лет на одном и том же геополитическом поле возникают две абсолютно разные конфигурации. Это — весьма показательная характеристика состояния международной системы, свидетельство ее волатильности и «нежесткости». Структуризация отдельных ее фрагментов не задана наперед — она может меняться под воздействием самых разнообразных факторов.

Афганистан. В развитии этой страны также оказались аккумулярованными реалии переходного периода: уход Советского Союза, развертывание внутренней войны между противоборствующими группировками, победа сторонников радикального курса на исламизацию, превращение страны в базу для международного терроризма, осуществленная на легитимных основаниях внешняя интервенция и ее разочаровывающие результаты... В плане формирования новой международной системы Афганистан важен, по крайней мере, в двух отношениях: (i) по своему геополитическому положению он оказался в самом центре одной из ее наиболее проблемных зон (включающей также регионы высокой или потенциальной нестабильности в соседних странах); (ii) он наглядно продемонстрировал высокую цену и крайне сомнительную результативность применения силы извне, даже если таковое осуществляют передовые в военном отношении державы.

США. Важнейшей отличительной чертой переходного периода становится всплеск американского унитаризма и затем — выявление его несостоятельности. В 1990-е гг. Вашингтон явно испытывает эйфорию от победы в холодной войне, ощущает себя «единственной оставшейся сверхдержавой». Но уже примерно с середины 2000-х гг. вторая администрация республиканского президента Джорджа Буша-мл. пытается преодолеть эксцессы наступательного энтузиазма. В конце 2000 х гг. был поставлен вопрос о смене парадигмы внешнеполитического курса, что стало одной из составляющих победы Барака Обамы на президентских выборах, равно как и важным компонентом практической линии администрации демократов.

Речь не идет об отказе от нацеленности на удержание статуса главной фигуры на мировой арене. Но постепенно становится очевидным, что бесхитростная простота «черно-белого» видения современного мира для решения этой задачи контрпродуктивна — необходимо более объемное понимание его сложностей. Развеиваются иллюзии касательно возможности и способности США выступать в качестве демиурга мирового развития, исходя только из своих собственных интересов и демонстративно пренебрегая таковыми у других участников международной жизни. Императивом становится не строительство однополюсного мира, а более многоплановая политика с ориентацией на взаимодействие с другими участниками международной жизни.

Террористическая атака в Нью-Йорке и Вашингтоне в сентябре 2001 г. привела к возникновению беспрецедентно высокого уровня поддержки США другими странами. На этой волне американскому руководству удалось инициировать ряд крупных акций по международному вмешательству — прежде всего против режима талибов в Афганистане (в 2002 г. с санкции Совета Безопасности ООН) и против режима Саддама Хусейна в Ираке (в 2003 г. без такой санкции). Однако США не только не сумели консолидировать вокруг себя нечто вроде «всемирной коалиции» на почве борьбы с терроризмом, но и поразительно быстро перечеркнули своей арогантной политикой реальные и потенциальные выгоды от международной солидарности и симпатий.

Россия, переходя из биполярности времен конфронтации по линии «Восток — Запад» в новое состояние, тоже не избежала определенной эйфории. Хотя последняя оказалась весьма скоротечной, все же потребовалось время, чтобы убедиться: триумфальное вступление в «сообщество цивилизованных государств» в повестке дня не стоит, поскольку не может быть только результатом политического выбора. Стало ясно, что необходимы значительные усилия в плане внутренних преобразований и обеспечения совместимости с другими развитыми странами.

Россия должна была пройти как через преодоление болезненного синдрома «исторического отступления» (каковым воспринимались крушение Советского Союза и его территориальный распад), так и через фазу «внешнеполитического сосредоточения» (по ассоциации с политикой канцлера Александра Горчакова после поражения в Крымской войне 1853—1856 гг.). Большую роль сыграло грамотное выведение страны из дефолта 1998 г. А затем важнейшим фактором стала исключительно благоприятная конъюнктура на мировых рынках энергоносителей.

В стране разворачивается острая полемика по вопросам идентификации России по отношению к остальному миру, определения ее интересов и целей на международной арене, баланса преемственности и новых ориентиров во внешней политике. К середине первого десятилетия нового века Россия начинает все чаще демонстрировать наступательный активизм в международных делах. Его проявлением стали энергичные усилия на украинском направлении (с целью отыграть потери, которые Москва усматривала в «оранжевой революции» 2004 г.), а также — и даже еще более отчетливым образом — война 2008 г. на Кавказе. Сколь бы спорной ни была легитимность представлений о постсоветской территории как зоне «особых российских интересов», четко выраженная позиция Москвы на этот счет может трактоваться в числе прочего и как ее желание положить конец неопределенностям переходного периода. Еще один обращающий на себя внимание знак — усиление антиамериканских коннотаций в российской внешнеполитической риторике и практике на рубеже первого и второго десятилетий текущего столетия.

Критики российской политики на Кавказе усматривают в событиях 2008 г. проявление неоимперских амбиций Москвы, указывают на впервые допущенное ею применение военной силы против постсоветского государства, отмечают отсутствие серьезной международно-политической поддержки.

Сторонники комплиментарных оценок выдвигают иной набор аргументов: Россия не на словах, а на деле продемонстрировала способность отстаивать свои интересы, четко обозначила их ареал (пространство бывшего Советского Союза за вычетом стран Балтии) и в целом сумела добиться того, чтобы с ее взглядами считались всерьез, а не сводили дело только к формальным жестам дипломатической вежливости.

Указанные темы в российской внешней политике могут трактоваться как свидетельство отказа России играть по правилам, в формулировании которых она не могла участвовать по причине своей слабости. Сегодня страна в состоянии в полный голос заявить о своих законных интересах (или в недоброжелательной интерпретации — о своих «имперских амбициях») и заставить других считаться с ними. Понятно, что здесь есть еще одна важная сторона дела: в связи с темой признания/непризнания такого рода интересов правомерными возникает вопрос о возможности рекультивации конфронтационных синдромов в формирующемся международно-политическом порядке (в частности, через нагнетание взаимной идиосинкразии России и Запада). В этом таится одна из наиболее серьезных угроз по линии взаимоотношений нашей страны с внешним миром.

Элементы дезорганизации

Любая перестройка социума может сопровождаться возникновением элементов дезорганизации. Это относится и к формированию нового мироустройства. В переходный период возникает разбалансированность международно-политической системы, которая достаточно отчетливо просматривается по целому ряду направлений.

- Старые механизмы, которые обеспечивали ее функционирование, частично либо полностью утрачены или же подвергаются эрозии. Новые пока не утвердились.
- Противостояние двух лагерей было в какой-то степени дисциплинирующим элементом в условиях биполярной конфронтации, приглушало меж- и внутристрановые коллизии, побуждало к осторожности и сдержанности. Накопившаяся энергия выплеснулась на поверхность, как только распались обручи холодной войны.
- Исчез и компенсаторный механизм, действовавший по вертикали — когда конфликтные темы могли по тем или иным причинам микшироваться на более высоких уровнях взаимодействия по линии «Восток — Запад». Например, если США и Советский Союз находились в фазе взаимного сбли-

жения, это могло гасить коллизии, возникавшие «внизу», создавало позитивный импульс для политики союзников/клиентов в отношении стран противоположного лагеря.

- Появление новых государств — еще один фактор усложнения современного международно-политического ландшафта. Речь идет о противоречивом процессе внешнеполитической идентификации новых действующих лиц, поиска ими своего места в системе международных отношений.
- Из числа стран бывшего «социалистического содружества», которые обрели самостоятельность в результате разрушения «железного занавеса» и механизмов межблокового противостояния, практически все сделали выбор в пользу радикального изменения вектора своего внешнеполитического курса. Их ориентиром становится Запад — что стало дополнительным импульсом для разбалансировки международной системы в части взаимоотношений соответствующих стран с Россией, возникновения у последней синдрома «внешнеполитического одиночества».

Однако все это весьма далеко от теоретического наихудшего варианта развития событий, которым мог бы стать коллапс международно-политической системы. Хотя в некоторых комментариях относительно сложившегося сегодня положения дел на мировой арене встречаются сетования на предмет якобы утраченной или снижающейся «управляемости международными отношениями», такого рода оценки представляются безосновательными. Во-первых, потому, что такой управляемости в полном смысле слова никогда и не было — международная система анархична по самой своей сути, и в ее функционировании всегда есть значительный элемент непредсказуемости. А во-вторых, сколько-нибудь заметных признаков вселенского беспорядка, как представляется, сегодня нет.

Это особенно важно отметить, если вспомнить множество альтернативных сценариев. Их с удовольствием рисовали авторы апокалиптических прогнозов, в изобилии появлявшихся в начале переходного периода. На его завершающей фазе можно констатировать, что они не оправдались: мир не рухнул, всеобщего хаоса не возникло, война всех против всех не стала новым универсальным алгоритмом международной жизни.

В условиях глобального финансово-экономического кризиса, разразившегося в конце 2000 х гг., несостоятельность драматических прорицаний выявилась особенно наглядно. Ведь его масштабы, по общему признанию, вполне соизмеримы с крупнейшим экономическим потрясением прошлого века — кризисом и «великой депрессией» 1929—1933 гг.

Это — «хорошая новость». Ведь в условиях трудных испытаний инстинкты национального эгоизма имеют довольно высокие шансы стать превалирующим, если не единственным драйвером внешней политики. То обстоятельство, что этого не произошло, свидетельствует об определенной устойчивости формирующейся международно-политической системы.

Но констатируя наличие у нее некоторого запаса прочности, важно постоянно иметь в виду возможность дестабилизирующих выбросов, сопровождающих

процесс изменений. Так, например, полицентризм как антитеза биполярности (см. ниже) далеко не во всем может оказаться благом. Не только по причине связанного с ним объективного усложнения международно-политической системы. Но и потому, что в некоторых случаях — в частности, в сфере военных приготовлений и особенно в сфере ядерных вооружений — увеличение числа конкурирующих между собой центров силы способно привести к прямому подрыву международной безопасности и стабильности.

Меняющаяся конфигурация

Мало кто будет спорить с тем, что «классическая биполярность» стала фактом пусть недавнего, но прошлого. Но что становится ее субститутом в формирующейся международно-политической системе? Ясности на этот счет нет. Из числа предлагаемых альтернатив заслуживают быть упомянутыми несколько формул: «конец истории», «столкновение цивилизаций», «однополярность», «многополярность» (полицентризм), «новая биполярность», «неупорядоченный хаос».

- Сформулированная Фрэнсисом Фукуямой идея «конца истории» явно не оправдалась. Даже если либерально-демократические ценности получают все большее распространение, их «полная и окончательная победа» на обозримую перспективу не просматривается, а значит, и международную систему не удастся скроить по соответствующим лекалам.
- Равным образом не подтвердилась универсалистская интерпретация концепции «столкновения цивилизаций» Самюэля Хантингтона. Межцивилизационные коллизии, при всей их значимости, отнюдь не являются сегодня главным фактором развития международной системы.
- Некоторые видят в короткой эпохе американского унилатерализма символ моноцентричной системы на руинах обвалившейся биполярности. Идет ли речь о концептуальной презумпции однополярности мира или о курсе, нацеленном на формирование таковой — уже не важно, поскольку несостоятельность и того, и другого выявилась с очевидной наглядностью.
- Иногда высказывается предположение о том, что на место «старой» биполярности придет новая. При этом существуют разные суждения касательно структуры нового бинарного противостояния.

Новая биполярность в международно-политической системе? Возможные формулы:

- США *versus* Китай (чаще всего встречающаяся дихотомия);
- «страны золотого миллиарда» *versus* обездоленная часть человечества;
- «страны статус-кво» *versus* заинтересованные в изменении международного порядка;
- страны «либерального капитализма» *versus* страны «авторитарного капитализма»;
- Россия + Китай + антизападные режимы *versus* «весь Запад» (во главе с США).

- Наиболее значимой антитезой биполярности чаще всего считают многополярность (многополюсность) – выстраивание международно-политической системы на началах полицентризма². Хотя это наиболее популярная сегодня формула, о ее реализации в полной мере можно говорить лишь как о тенденции стратегического характера. Главная проблема здесь – как организовать функционирование полицентричной международной системы (договориться об ее внутренней иерархии? провозгласить «концерт наций» по модели XIX в.? разделить «сферы влияния»? и т.п.).

Наконец, встречаются (как отмечалось выше) представления о возникновении неупорядоченного и неструктурированного «нового международного беспорядка». А некоторые аналитики вообще не считают правильным рассматривать биполярность как референтную модель для оценки формирующейся системы международных отношений. Это могло быть уместным в 1990-е гг. для подведения черты под Ялтинско-Потсдамским международным порядком, но сегодня логика формирования международной системы следует уже совсем иным императивам.

В процессе становления новой международной системы сохраняются элементы неопределенности, потенциал изменчивости и перенастройки. Это видно на примере возникновения *новых размежеваний на мировой арене*.

Одна из разделительных линий проходит между Россией и НАТО по поводу расширения альянса на восток, соперничества за постсоветское пространство, вокруг применения силы без санкций Совета Безопасности ООН, по программе ЕвроПРО и использованию жестких санкций против Сирии и Ирана. Другая обозначилась между Китаем и США с их азиатскими союзниками. Логика этих двух размежеваний может подталкивать Россию и Китай к сближению, стимулировать подспудный курс ОДКБ/ШОС/БРИКС на создание экономического и политического противовеса Западу (США/НАТО/Израиль/Япония) – в сущности, по одной из упомянутых выше моделей новой биполярности.

Но эту логику балансируют достаточно мощные экономические и политические императивы. Для основных стран ШОС/БРИКС (Россия, Китай, Индия) экономическое взаимодействие с Западом, зависимость от него в получении инвестиций и новейших технологий намного шире, чем значимость связей, существующих между ними самими. Серьезные противоречия имеются и внутри ОДКБ/ШОС/БРИКС (Индия – Китай, страны Центральной Азии) – иногда более острые, чем между государствами этих структур и Западом. Не становится фактором сближения в треугольнике Россия – Запад – Китай и подъем исламского радикализма, который, казалось бы, ставит их по одну сторону баррикад.

² Термины *многополярность*, *многополюсность* и *полицентричность* используются здесь как синонимы, хотя наиболее точным представляется последний из них. Ведущиеся иногда на этот счет споры, в сущности, малосодержательны, поскольку касаются только конвенциональной практики словоупотребления. То же самое относится к терминам *центр силы*, *полюс влияния* и т.п.

В этом смысле новую расстановку сил на мировой арене пока еще рано считать сложившейся окончательно и бесповоротно. Да и пример России может оказаться на этот счет весьма показательным. Уникальность ее положения в формирующейся системе международных отношений — в том, что определение преобладающей внешней ориентации остается для страны далеко не решенным вопросом. Он фактически завязан на внутривнутриполитическую динамику — именно она во многом определяет и откат к идеологии «евразийства», и эксцессы государственно-монополистического капитализма, и замену идеи модернизации лозунгом реиндустриализации с возложением роли локомотива на оборонно-промышленный комплекс, и педалирование внеевропейских мотивов во внешней политике страны. Инерция этого движения значительна, но не перекрывает и альтернативные возможности в плане взаимоотношений с окружающим миром.

В целом существенные характеристики постбиполярности пока достаточно размыты, лабильны и хаотичны. Не удивительно, что и в ее концептуальном осмыслении есть некоторая мозаичность и вариативность. Задача, наверное, должна состоять не в том, чтобы найти емкую и все объясняющую формулу (которой пока нет). Важнее другое: зафиксировать процесс становления постбиполярной международной системы. В этом смысле текущее десятилетие (2010-е гг.) можно охарактеризовать как *завершающую фазу переходного периода*. Трансформация международно-политической системы все еще не закончена, но некоторые ее контуры уже прорисовываются достаточно отчетливо.

- Очевидна главная роль в структурировании международной системы крупнейших государств, образующих ее верхний уровень. За неформальное право войти в состав ядра международно-политической системы конкурируют между собой 10–15 государств.
- Важнейшая новелла последнего времени — расширение их круга за счет стран, которые в предыдущем состоянии международной системы располагались достаточно далеко от ее центра. Это прежде всего Китай и Индия, укрепление позиций которых все больше сказывается на глобальном балансе экономических и политических сил и с большой вероятностью экстраполируется на перспективу. Касательно роли этих будущих «суперзвезд» международной системы возникают два основных вопроса: (i) о запасе их внутренней устойчивости и (ii) о характере проецирования их влияния вовне.
- При относительном ослаблении позиций США сохраняются их огромные возможности воздействия на международную жизнь. Роль этого государства в мировой экономике, финансах, торговле, науке, информатике уникальна и будет оставаться таковой на обозримую перспективу. По размерам и качеству своего военного потенциала оно не имеет себе равных в мире (если абстрагироваться от российского ресурса в области стратегических ядерных сил).

- США могут быть для международной системы как источником серьезных стрессов (на почве унилатерализма американской политики, ориентации на однополярность и т.п.), так и авторитетным инициатором и агентом кооперативного, партнерского взаимодействия с другими участниками международной жизни. Критическое значение будут иметь готовность и умение США строить свои взаимоотношения с внешним миром на началах ответственного лидерства в сочетании с отсутствием ярко выраженного гегемонистского синдрома.
- В международной системе произошло и продолжается перераспределение удельного веса между различными существующими и возникающими центрами влияния — в частности, в том, что касается их способности оказывать воздействие на другие государства и на внешний мир в целом. С одной стороны, несомненно, значение «традиционных» полюсов (к числу которых можно отнести примерно две трети стран ОЭСР, а также Россию), хотя в динамике их развития есть и немало неопределенностей. С другой — к ним добавляются ряд наиболее успешных государств Азии и Латинской Америки, а также ЮАР. Все более заметно присутствие на международно-политической арене исламского мира (хотя и, по причине весьма проблематичной его дееспособности как некоей целостности, не в качестве полюса или центра силы).
- Геополитически центр тяжести международной системы смещается в направлении Восток/Азия. Именно в этом ареале находятся самые мощные и энергично развивающиеся из новых центров влияния. Именно сюда переключается внимание глобальных экономических акторов, которых привлекают растущие рынки, впечатляющая динамика хозяйственного роста, высокая энергетика человеческого капитала. Вместе с тем именно здесь существуют наиболее острые проблемные ситуации (очаги терроризма, этноконфессиональные конфликты, ядерное распространение).
- Главная интрига в формирующейся международной системе будет разворачиваться по двум направлениям: (i) становление новой конфигурации и баланса сил на глобальном и региональных уровнях; (ii) отношения «центр — периферия» по проблемам развития в самом широком смысле слова (технология, информация, ресурсы, финансовые инструменты, перемещение людей и т.п.). Сложная и противоречивая динамика взаимоотношений внутри региональных сегментов международной системы в сочетании с ее глобальной несбалансированностью будут главным вызовом безопасности и общей устойчивости в мире.

Глобализация

Чем формирующаяся на наших глазах международная система отличается от предыдущих ее состояний? К числу главных ее особенностей, несомненно, относятся интенсивно развивающиеся процессы глобализации.

Они, с одной стороны, являются очевидным свидетельством обретения международной системой нового качества — качества глобальности. Но с другой стороны, их развитие имеет для международных отношений немалые издержки. Наиболее частый «упрек», адресуемый глобализации, — превалирование в ней своекорыстных интересов и устремлений наиболее развитых государств. Выказываются опасения по поводу того, что глобализация делает их еще сильнее, тогда как слабые оказываются обреченными на полную и необратимую зависимость.

Тем не менее противодействовать глобализации не имеет смысла, какими бы благими мотивами при этом ни руководствоваться. Данный процесс имеет глубокие объективные предпосылки. Уместная аналогия — движение социума от традиционализма к модернизации, от патриархальной общины к урбанизации.

Глобализация привносит в международные отношения целый ряд важных черт.

- Она делает мир более единым, увеличивая как восприимчивость к проблемам общего характера, которые в двадцать первом веке становятся все более важными для международно-политического развития, так и способность совместно/согласованно на них реагировать. Взаимозависимость, возрастающая в результате глобализации, способна служить базисом для преодоления расхождений между странами, мощным стимулом для выработки взаимоприемлемых решений.
- Вместе с тем некоторые связанные с глобализацией явления — унификация с ее обезличенностью и утратой индивидуальных особенностей, эрозия идентичности, ослабление национально-государственных возможностей регулирования социума, опасения касательно собственной конкурентоспособности — могут вызывать в качестве защитной реакции приступы самоизоляции, автаркии, протекционизма.

Самоизоляция, автаркия, протекционизм как защитная реакция?

В долгосрочном плане такого рода выбор будет обрекать любую страну на перманентное отставание, оттесняя ее на обочину магистрального развития. Но здесь, как и во многих других областях, весьма сильным может оказаться давление конъюнктурных мотивов — обеспечивая политическую поддержку линии на «защиту от глобализации».

Поэтому одним из узлов напряженности в складывающейся международно-политической системе становится коллизия между глобализацией и национальной самобытностью отдельных государств. Все они, равно как и международная система в целом, сталкиваются с необходимостью найти органическое сочетание этих двух начал, совместить их в интересах поддержания устойчивого развития и международной стабильности.

В условиях глобализации возникает необходимость скорректировать представление и о функциональном предназначении международной системы. Ее традиционная задача сохраняется — приводить к общему знаменателю несовпадающие или расходящиеся интересы и устремления государств (т.е. не допускать между ними столкновений, чреватых слишком серьезными катаклизмами, обеспечивать выход из конфликтных ситуаций и т.п.). Но сегодня объективная роль международно-политической системы приобретает более широкий характер.

Это обусловлено прежде всего упомянутым новым качеством формирующейся международной системы — наличием в ней весомого компонента **глобальной проблематики**. Последняя требует не столько урегулирования споров, сколько определения совместной повестки дня, не столько минимизации разногласий, сколько максимизации взаимного выигрыша, не столько определения баланса интересов, сколько выявления интереса общего.

Роль международной системы	
Традиционная	В связи с глобальными проблемами
Урегулирование споров	Определение совместной повестки дня
Минимизация разногласий	Максимизация взаимного выигрыша
Определение баланса интересов	Выявление всеобщего интереса

Конечно, «позитивные» задачи не снимают и не подменяют собою всех остальных. Тем более что предрасположенность государств к сотрудничеству далеко не всегда превалирует над их озабоченностью конкретным балансом выигрышей и издержек. Нередко совместные созидательные действия оказываются невостребованными по причине своей низкой эффективности. Их, наконец, могут сделать невозможными и масса других обстоятельств — экономических, внутривнутриполитических и т.п.

Но само наличие общих проблем порождает нацеленность на то, чтобы решать их совместно, придавая международно-политической системе некий конструктивный стержень. А постепенное накопление опыта такого взаимодействия может иметь важный «обратный эффект» в долговременном плане, становясь стимулом для кооперативного подхода к тем спорным ситуациям, которые возникают в русле традиционных международно-политических коллизий.

В общем плане вектор глобализации указывает на становление глобального общества. На продвинутой стадии этого процесса речь может идти и о формировании власти в планетарном масштабе, и о развитии глобального гражданского общества, и о преобразовании традиционных межгосударственных отношений во внутриобщественные отношения будущего глобального социума.

Это, однако, достаточно отдаленная перспектива. В складывающейся сегодня международной системе обнаруживаются лишь некоторые проявления данной линии. В их числе:

- определенная активизация наднациональных тенденций (прежде всего, через передачу отдельных функций государства структурам более высокого уровня — интеграционным, меж- и надгосударственным);
- дальнейшее становление элементов глобального права, транснациональной юстиции (инкрементальным путем, но не скачкообразно);
- расширение сферы деятельности и повышение востребованности международных неправительственных организаций.

Продвижение вперед глобальной позитивной повестки дня происходит и на традиционных для международных отношений началах.

Глобальная позитивная повестка дня: важнейшие направления действий:

- преодоление бедности, борьба с голодом, содействие социально-экономическому развитию наиболее отсталых стран и народов;
- поддержание экологического и климатического баланса, минимизация негативных воздействий на среду обитания человечества и биосферу в целом;
- решение крупнейших глобальных проблем в области экономики, науки, культуры, здравоохранения;
- предупреждение и минимизация последствий природных и техногенных катастроф, организация спасательных операций (в том числе по гуманитарным основаниям);
- борьба с терроризмом, международной преступностью и другими проявлениями деструктивной активности;
- организация порядка на территориях, утративших политико-административную управляемость и оказавшихся во власти анархии, угрожающей международному миру.

Экономика и политика

Международные отношения — это отношения по поводу самых разнообразных сторон развития социума. Сотрудничество или противоборство, взаимопонимание или взаимное неприятие, совместные интересы или расходящиеся ценностные ориентиры — все это может касаться различных сторон бытия и соответствующим образом проявляться в международной системе. Особенность ее современного состояния в том, что она значительно более энергично, чем раньше, абсорбирует все это разнообразие социальной материи. Международные отношения приобретают более многоплановый, многопрофильный характер; могут развиваться одновременно (и не обязательно параллельно) в нескольких плоскостях; становятся менее однозначно ориентированными и более поливалентными.

Поэтому далеко не всегда оказывается возможным выделить некий доминирующий фактор их эволюции. Это, например, достаточно наглядно демон-

стрирует диалектика экономики и политики в современном международном развитии.

Казалось бы, на его ход сегодня, после устранения гипертрофированной значимости идеологического противостояния, характерного для эпохи холодной войны, все возрастающее влияние оказывает совокупность факторов экономического порядка — ресурсных, производственных, научно-технологических, финансовых. В этом иногда видят возвращение международной системы в «нормальное» состояние — если таковым считать ситуацию безусловного приоритета экономики над политикой (а применительно к международной сфере — «геоэкономики» над «геополитикой»). В случае доведения этой логики до экстремума можно даже говорить о возрождении экономического детерминизма, когда исключительно или преимущественно экономическими обстоятельствами объясняются все мыслимые и немыслимые последствия для взаимоотношений на мировой арене.

В современном международном развитии действительно обнаруживаются некоторые особенности, которые, казалось бы, подтверждают этот тезис. Так, например, не работает гипотеза о том, что компромиссы в сфере «низкой политики» (в том числе по экономическим вопросам) достигаются проще, чем в сфере «высокой политики» (когда на кону оказываются престиж и геополитические интересы). Этот постулат, как известно, занимает важное место в осмыслении международных отношений с позиций функционализма, но он явно опровергается практикой нашего времени, когда зачастую именно экономические вопросы оказываются более конфликтными, чем дипломатические коллизии. Да и во внешнеполитическом поведении государств экономическая мотивация не просто весома, но во многих случаях явно выходит на первый план.

Однако данный вопрос требует более тщательного анализа. Констатация приоритетности экономических детерминант нередко носит поверхностный характер и не дает оснований для сколько-либо значимых или самоочевидных выводов. К тому же эмпирические данные свидетельствуют о том, что экономика и политика не соотносятся только как причина и следствие — их взаимосвязь более сложна, многомерна и эластична. В международных отношениях это проявляется не менее отчетливо, чем во внутристрановом развитии.

Международно-политические последствия, возникающие по причине изменений внутри экономической сферы, прослеживаются на протяжении всей истории. Это подтверждается и сегодня — например, в связи с упоминавшимся подъемом Азии, который стал одним из крупнейших событий в развитии современной международной системы. Здесь в числе прочего огромную роль сыграли мощный технологический прогресс и резко расширившаяся доступность информационных товаров и услуг за пределами стран «золотого миллиарда». Имела место и коррекция экономической модели: если вплоть до 1990-х гг. прогнозировались чуть ли не безграничный рост сектора услуг и движение к «постиндустриальному обществу», то впоследствии произошла смена тренда в сторону своего рода индустриального ренессанса. Некоторым в Азии удалось на этой волне выйти из нишеты и влиться в число стран с «под-

нимающейся экономикой» (*emerging economies*). И уже из этой новой реальности исходят импульсы к перенастройке международно-политической системы.

Но в целом возникающие в международной системе крупные проблемные темы чаще всего имеют и экономическую, и политическую составляющую. Примером такого симбиоза может служить возродившаяся значимость контроля над территорией в свете обостряющейся конкуренции за природные ресурсы. Ограниченность и/или дефицит последних в сочетании со стремлением государств обеспечить надежные поставки по приемлемым ценам — все это вместе взятое становится источником повышенной чувствительности в отношении территориальных ареалов, являющихся предметом споров относительно их принадлежности или вызывающих озабоченность касательно надежности и безопасности транзита.

Иногда на этой почве возникают и обостряются коллизии традиционного типа как, например, в случае с акваторией Южно-Китайского моря, где на кону огромные запасы нефти на континентальном шельфе. Здесь буквально на глазах усиливается внутрорегиональная конкуренция КНР, Тайваня, Вьетнама, Филиппин, Малайзии, Брунея; активизируются попытки установления контроля над Парасельскими островами и архипелагом Спратли (что позволит претендовать на эксклюзивную 200-мильную экономическую зону); осуществляются демонстрационные акции с использованием военно-морских сил; выстраиваются неформальные коалиции с вовлечением внерегиональных держав (или же последним просто адресуют призывы обозначить свое присутствие в регионе) и т.п.

Есть ли альтернативный путь, кооперативное решение возникающих проблем такого рода? Из истории примеры на этот счет известны. А сегодня таковой могла бы стать Арктика. В этом ареале, как известно, существуют конкурентные взаимоотношения по поводу разведанных и эвентуальных природных ресурсов. Но вместе с тем есть мощные стимулы к развитию конструктивного взаимодействия прибрежных стран с эвентуальным привлечением к нему и внерегиональных государств, исходя из совместной заинтересованности в налаживании транспортных потоков, решении экологических проблем, поддержании и развитии биоресурсов региона.

В целом современная международная система развивается через возникновение и «распутывание» разнообразных узлов, образующихся на пересечении экономики и политики. Именно так формируются новые проблемные поля, равно как и новые линии кооперативных или конкурентных взаимоотношений на международной арене.

Исключительно важен вопрос о корреляции экономики и политики в многосторонних взаимодействиях, охватывающих группу стран или даже всю их совокупность. Дисбаланс экономики и политики может выражаться в относительном «отставании» последней и стать фактором, тормозящим поступательное развитие. Именно в этом — главная причина острых кризисных явлений, с которыми столкнулся Европейский союз в последние годы: все более интегрирующейся экономикой становилось все труднее управлять с помощью политической системы, сохраняющей гораздо больше партикулярных качеств

(суверенитет, национально-государственные интересы и т.п.). Другой вариант возникающих на этой почве коллизий обнаруживается на уровне процесса глобализации: если экономически она выражается в числе прочего в растущей роли транснациональных бизнеса и финансов, то их политические ограничители и регуляторы развиты гораздо меньше и функционируют гораздо менее эффективно. Формирующаяся международная система оказывается перед простым выбором: либо уравновесить экономическую глобализацию политической, либо затормозить ее.

Безопасность и фактор силы

На современные международные отношения значительное влияние оказывают ощутимые изменения, связанные с проблематикой безопасности³. Прежде всего это касается понимания самого феномена безопасности, соотношения различных ее уровней (глобального, регионального, национального), вызовов международной стабильности, равно как и их иерархии.

- Угроза мировой ядерной войны утратила свой былой абсолютный приоритет, хотя в силу самого наличия крупных арсеналов средств массового поражения возможность глобальной катастрофы нельзя считать полностью устраненной.
- Но одновременно все более грозной становится опасность распространения ядерного оружия, других видов ОМУ, ракетных технологий. Осознание этой проблемы как глобальной – важный ресурс мобилизации международного сообщества.
- При относительной стабильности глобальной стратегической обстановки нарастает вал многообразных конфликтов на более низких уровнях международных отношений, равно как и имеющих внутренний характер. Сдерживать и разрешать такие конфликты становится все труднее.
- Качественно новыми источниками угроз выступают терроризм, наркобизнес, другие виды криминальной трансграничной деятельности, политический и религиозный экстремизм.

Выход из глобального противостояния и уменьшение опасности возникновения мировой ядерной войны парадоксальным образом сопровождалось замедлением процесса ограничения вооружений и их сокращения. В этой сфере даже наблюдался явный регресс – когда некоторые важные соглашения (ДОВСЕ, Договор по ПРО) перестали действовать, а заключение других оказалось под вопросом.

³ Тенденции глобального развития в сфере безопасности требуют специального анализа. Здесь мы останавливаемся лишь на некоторых особенностях данной проблематики, имеющих важнейшее отношение к становлению и развитию новой международно-политической системы.

Между тем именно переходный характер международной системы делает особенно актуальным усиление контроля над вооружениями. Ее новое состояние ставит государства перед новыми вызовами и требует адаптировать к ним военно-политический инструментарий — причем таким образом, чтобы избежать коллизий во взаимоотношениях друг с другом. Накопленный в этом плане опыт нескольких десятилетий уникален и бесценен, и начинать все с нуля было бы просто нерационально. Важно и другое — продемонстрировать готовность участников к кооперативным действиям в сфере, имеющей для них ключевое значение — сфере безопасности. Альтернативный подход — действия исходя из сугубо национальных императивов и без учета озабоченностей других стран — был бы крайне «плохим» политическим сигналом, свидетельствующим о неготовности ориентироваться на общие/глобальные интересы.

Особого внимания требует *вопрос о сегодняшней и будущей роли ядерного оружия* в складывающейся международно-политической системе.

- Каждое новое расширение «ядерного клуба» оборачивается для нее тяжелейшим стрессом.
- Экзистенциальным стимулом для такого расширения становится сам факт сохранения ядерного оружия крупнейшими странами в качестве средства обеспечения своей безопасности. Не ясно, можно ли ожидать с их стороны каких-то значимых перемен в обозримом будущем. Их высказывания в поддержку «ядерного нуля», как правило, воспринимаются скептически, предложения на этот счет зачастую кажутся формальными, неконкретными и не вызывающими доверие. На практике же ядерный потенциал модернизируется, совершенствуется и «перенастраивается» на решение дополнительных задач.
- Между тем в условиях нарастания военных угроз может утратить значение и негласный запрет на боевое использование ядерного оружия. И тогда международно-политическая система столкнется с принципиально новым вызовом — вызовом локального применения ядерного оружия (устройства). Это может произойти практически в рамках любого мыслимого сценария — с участием (i) какой-либо из признанных ядерных держав, (ii) неофициальных членов ядерного клуба, (iii) претендентов на вступление в него или (iv) террористов. Такая «локальная» по формальным признакам ситуация могла бы иметь крайне серьезные глобальные последствия.

От ядерных держав требуется высочайшее чувство ответственности, подлинно новаторское мышление и беспрецедентно высокая мера взаимодействия, чтобы минимизировать политические импульсы для такого развития событий. Особое значение в этом плане должны иметь договоренности между Соединенными Штатами и Россией о глубоком сокращении своих ядерных потенциалов, а также придание процессу ограничения и сокращения ядерных вооружений многостороннего характера.

Важным изменением, касающимся уже не только сферы безопасности, но и вообще используемого государствами инструментария в международных делах, является *переоценка фактора силы* в мировой и национальной политике.

- В комплексе инструментов политики наиболее развитых стран все более весомыми становятся невоенные средства — экономические, финансовые, научно-технические, информационные и многие другие, условно объединяемые понятием «мягкой силы»⁴ (в более современной интерпретации — «умной силы»⁵). В определенных ситуациях они позволяют оказывать на других участников международной жизни эффективное несиловое воздействие. Умелое использование этих средств работает и на формирование позитивного имиджа страны, ее позиционирование как центра притяжения для других стран — что, в свою очередь, повышает потенциал ее «мягкой силы».
- Однако существовавшие в начале переходного периода представления о возможности чуть ли не полностью элиминировать фактор военной силы или существенно сократить ее роль оказались явно завышенными. Если не большинство, то все-таки достаточно широкий круг государств видят в военной силе важное средство обеспечения своей национальной безопасности и повышения своего международного статуса.
- Крупные державы, отдавая предпочтение несиловым методам, политически и психологически готовы к избирательному прямому использованию военной силы или угрозы применения силы в отдельных критических ситуациях.
- Что касается ряда средних и малых стран (особенно в развивающемся мире), то многие из них, за недостатком других ресурсов, рассматривают военную силу как имеющую первостепенное значение.
- В еще большей мере это относится к странам с недемократической политической системой — в случае склонности руководства к противопоставлению себя международному сообществу с использованием авантюристических, агрессивных, террористических методов достижения своих целей.
- Примечательно неодинаковое отношение к значимости военно-силового фактора в разных странах, перед которыми по тем или иным основаниям возникает перспектива активизации своей роли в международных делах. Примером могут служить Германия и Япония: первая демонстрирует осторожность, сдержанность по вопросам силового вовлечения во внутреннюю ситуацию других стран (Ирак, Афганистан, Ливия, Сирия); вторая ориентируется на преодоление более чем полувековой традиции «отказа

⁴ *Soft power* — в отличие от «жесткой силы» (*hard power*). Поскольку последнюю отождествляют с прямым воздействием на контрагентов, к ней нередко относят и экономическую силу.

⁵ *Smart power*.

от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров»⁶.

В целом об относительном уменьшении роли военной силы приходится говорить достаточно осторожно, имея в виду прежде всего развивающиеся глобальные тенденции и стратегическую перспективу. Так, хотя силовые методы и средства могут оказаться востребованными в связи с новыми вызовами безопасности (миграция, экология, эпидемии, уязвимость информационных технологий, чрезвычайные ситуации и т.п.), в этой области поиск адекватных ответов происходит в основном вне силового поля. Но все же «мягкая» («умная») сила появляется не взамен «жесткой», а в дополнение к ней. Использование «традиционного» инструментария в реальной практике отнюдь не уходит в прошлое.

Не исключено, что его применение может стать даже более широким по территориальному ареалу. Проблему будут скорее видеть в том, чтобы обеспечить достижение максимального результата в кратчайшие сроки и при минимизации политических издержек (как внутренних, так и внешних). Одновременно происходит качественное совершенствование средств ведения войны, равно как и концептуальное переосмысление ее характера в современных условиях.

Внутренняя проблематика в международных отношениях

Один из глобальных трендов современного международно-политического развития — обострение коллизий вокруг положения о безусловном суверенитете государств и принятии их внутриполитического статуса как некоей данности. Этот подход, исходящий из недопустимости внешнего вовлечения во внутренние дела государств (или, по крайней мере, из максимально ограничительной трактовки оснований и пределов такого вмешательства), обычно отождествляется с Вестфальским миром (1648 г.). На условно круглую (350-ю) годовщину его заключения — которая примерно совпала с рубежом XX и XXI столетий — пришелся пик дебатов о преодолении «вестфальской традиции». Тогда, на исходе прошлого века, превалировали представления о чуть ли не кардинальных изменениях, назревающих в международной системе по этому параметру. Сегодня кажутся уместными более сбалансированные оценки — в том числе и по причине достаточно противоречивой практики переходного периода.

Понятно, что в современных условиях об абсолютном суверенитете можно говорить либо по причине профессиональной неграмотности, либо по мотивам

⁶ Данное положение было зафиксировано в основном законе страны, принятом после второй мировой войны. Согласно проекту масштабной реформы вооруженных сил Японии, предусматривается не только символическое преобразование «сил самообороны» в «армию национальной обороны», но также создание корпуса морской пехоты, повышение эффективности системы ПРО, наделение армии правом нанесения удара по базам противника. Очевиден политический контекст движения страны в этом направлении: опасение возможных недружественных действий со стороны КНДР (особенно в свете ее ядерных амбиций), обострение территориальных споров с Китаем.

сознательного манипулирования этой темой. Происходящее внутри страны не может быть отделено непроницаемой стеной от ее внешних взаимоотношений; проблемные ситуации, возникающие в рамках государства (этноконфессионального характера, связанные с политическими противоречиями, развивающиеся на почве сепаратизма, порождаемые миграционными и демографическими процессами, проистекающие из коллапса государственных структур, и т.п.), становится все труднее удержать только в его «внутреннем поле». Они влияют на взаимоотношения с другими странами, затрагивают их интересы, сказываются на состоянии международной системы в целом.

Усиление взаимосвязи внутренних проблем и взаимоотношений с внешним миром происходит и в контексте некоторых более общих тенденций мирового развития. Упомянем, к примеру, универсалистские предпосылки и последствия научно-технического прогресса, беспрецедентное распространение информационных технологий, растущее (хотя и не повсеместное) внимание к проблемам гуманитарного и/или этического плана, уважению прав человека и т.п.

Отсюда проистекают два следствия. Во-первых, государство принимает на себя определенные обязательства касательно соответствия своего внутреннего развития определенным международным критериям. Такие обязательства могут иметь формальный характер, но могут составлять и некий молчаливо признаваемый «кодекс поведения». И то, и другое в формирующейся системе международных отношений постепенно становится все более распространенной практикой. А во-вторых, возникает вопрос о возможности внешнего воздействия на внутривнутриполитические ситуации в тех или иных странах, его целях, средствах, пределах и т.п. Эта тема уже носит гораздо более противоречивый характер.

В максималистской интерпретации она получила свое выражение в концепции «смены режима» (*regime change*) как наиболее радикальном (или рациональном?) средстве добиться искомого результата. Таковой, согласно данному подходу, легче получить, если изменить правительство или политическую систему в стране-контрагенте, нежели пытаться сотрудничать с существующими там властями или оказывать на них давление. Инициаторы операции против Ирака в 2003 г. преследовали именно эту цель, хотя и воздерживались от ее формального провозглашения. А в 2011 г. организаторы военных действий против режима Муаммара Каддафи в Ливии фактически такую задачу ставили открыто. События в Сирии в 2012–2013 гг. в значительной степени характеризовались воспроизведением этой же логики (правда, не увенчавшейся «быстрым результатом», в отличие от двух предыдущих случаев).

Важно подчеркнуть, что речь идет о крайне чувствительном сюжете, затрагивающем национальный суверенитет и требующем весьма осторожного отношения. Ибо, в противном случае, может произойти опасная эрозия важнейших основ существующего миропорядка и воцарение хаоса, в котором будет господствовать лишь право сильного. Есть и серьезные вопросы касательно эффективности внешнего воздействия. Если оно воспринимается как противоправная интервенция и насильственное принуждение к «новому порядку», реакцией могут стать и вооруженное противодействие регулярной армии

внешней агрессии, и пассивное сопротивление гражданского населения, и не-кооперативное поведение местных структур в отношении «новых властей», и развертывание действий иррегулярных формирований (партизан-боевиков) и т.п. Одним из возможных сценариев может оказаться усиление внутренней дестабилизации и активизация сепаратистских тенденций, что было продемонстрировано развитием событий в Ираке.

Практика переходного периода показала, что здесь возникают две принципиального плана проблемы. Первая: задача «смены режима» может мотивироваться своекорыстными соображениями (желанием установить прямой контроль над властными структурами, добиться политического влияния, обрести экономические выгоды и т.п.), прикрытием которых становятся лозунги продвижения демократии, обеспечения прав человека, «обязанности защищать» (см. ниже) и т.п. Вторая: со стороны властей государства, которое является объектом стратегии «смены режима» или опасается таковой, естественным является противодействие указанной линии — причем нередко жесткое и вплоть до пресечения какого бы то ни было внешнего влияния. Это обычно объясняется необходимостью защиты от вмешательства во внутренние дела страны, а на деле часто мотивируется нежеланием транспарентности, опасением критики, неприятием альтернативных подходов. Может иметь место и прямое обвинение внешних «недоброжелателей» с целью перевести на них вектор общественного недовольства и оправдать жесткие действия против оппозиции как «пятой колонны». Правда, опыт «арабской весны» 2011 г. показал, что исчерпавшим запас внутренней легитимности режимам дополнительных шансов это может и не дать — тем самым, кстати говоря, обозначив еще одну достаточно примечательную новацию для формирующейся международной системы.

На этой почве может возникать дополнительная конфликтность в международно-политическом развитии. Нельзя исключать и серьезных противоречий между внешними контрагентами охваченной волнениями страны, когда происходящие в ней события трактуются с прямо противоположных позиций или когда не удается прийти к согласию о мерах, которые может и должно принять международное сообщество.

Москва видела в «оранжевой революции» на Украине (2004–2005) следствие происков внешних сил и активно им противодействовала — что создавало новые линии напряженности в ее отношениях и с ЕС, и с США. Аналогичные коллизии возникли в 2011–2013 гг. в связи с оценкой событий в Сирии и в контексте обсуждения возможной реакции на них Совета Безопасности ООН.

Но все же и международное право, и внешнеполитическая практика эволюционируют (впрочем, весьма медленно и с большими оговорками) в направлении отказа от принципиальной недопустимости воздействия извне на положение в той или иной стране. Наглядным проявлением этой тенденции стало утверждение (хотя и не беспроблемное) концепции, которая провозглашает «обязанность

защищать»⁷. Суверенитет, по этой концепции, не только предоставляет государству право контролировать свои внутренние дела, но также налагает ответственность по защите проживающего в нем населения от «массовых преступных злодеяний»⁸ (геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности, этнических чисток). Невыполнение этой обязанности государством возлагает ее на международное сообщество, действующего посредством ООН, даже если это потребует нарушения государственного суверенитета (например, принятия экономических санкций и даже осуществления военной интервенции).

В целом в становлении новой системы международных отношений обнаруживается параллельное развитие двух, казалось бы, прямо противоположных тенденций. С одной стороны, в обществах с преобладающей политической культурой западного типа происходит определенное возрастание готовности терпимо относиться к вовлечению в «чужие дела» по мотивам гуманитарного или солидаристского плана⁹. С другой стороны, наблюдается растущее противодействие таковому со стороны тех, кто считает себя его фактическим или эвентуальным объектом. Первая из этих двух тенденций, как представляется, сориентирована на будущее, в котором мир приобретает все более глобализирующий характер, но становление которого может оказаться весьма продолжительным по времени. Вторая апеллирует к традиционным подходам, черпает в них свою силу и, судя по многим признакам, имеет более широкую поддержку.

Объективно стоящая перед международно-политической системой задача — найти адекватные методы реагирования на возможные коллизии, возникающие на этой почве. Вполне вероятно, что здесь — учитывая, в частности, события в Ливии и вокруг нее — потребуется предусмотреть и ситуации с возможным применением силы, но не через волюнтаристское отрицание международного права, а через его укрепление и развитие.

Однако вопрос, если иметь в виду долговременные перспективы, носит гораздо более широкий характер. Обстоятельства, в которых сталкиваются императивы внутреннего развития государств и их международно-политические взаимоотношения, относятся к числу наиболее трудных для приведения к общему знаменателю. Здесь есть круг конфликтогенных тем, вокруг которых возникают (или могут возникнуть в будущем) наиболее серьезные узлы напряженности не по ситуативным, а по принципиальным основаниям. Например:

- взаимная ответственность государств в вопросах использования и трансграничного перемещения природных ресурсов;

⁷ *Responsibility to protect* (часто встречающаяся в англоязычных текстах аббревиатура — R2P). В ходе Всемирного саммита ООН (2005) принцип «обязанности защищать» официально признан всеми государствами-членами. О многом говорит тот факт, что изначально обсуждавшийся в данном контексте концепт «право на защиту» был заменен понятием «обязанность защищать» (другие возможные русскоязычные эквиваленты: «обязательство по защите», «ответственность по защите»).

⁸ *Massive atrocities crimes*.

⁹ Впрочем, указанные мотивы нередко нейтрализуются озабоченностью по поводу издержек такого вмешательства для страны (финансовых и связанных с угрозой человеческих потерь).

- усилия по обеспечению собственной безопасности и восприятие таких усилий другими государствами;
- коллизия между правом народов на самоопределение и территориальной целостностью государств.

Простые решения для такого рода проблем не просматриваются. Жизнеспособность формирующейся системы международных отношений будет в числе прочего зависеть и от умения ответить на этот вызов. Одна из главных задач, объективно стоящая перед новой международной системой, – формирование новых норм поведения в связи с возникновением такого рода проблемных ситуаций. Крайне маловероятно, чтобы это могло произойти в виде одномоментной акции (решения Совета Безопасности ООН, подписания договора и т.п.); скорее, потребуется долгая и трудная работа политиков, дипломатов и ученых – как нормотворческая, так и в плане поиска практических компромиссов.

Роль государства и негосударственных акторов

Отмеченные выше коллизии выводят на вопрос о роли государства в новых международно-политических условиях. Некоторое время назад в концептуальных оценках касательно динамики и направленности развития международной системы высказывались довольно пессимистические предположения о судьбе государства в связи с нарастающей глобализацией и усиливающейся взаимозависимостью. Институт государства, согласно таким оценкам, подвергается усиливающейся эрозии, и само оно постепенно теряет статус главного действующего лица на мировой арене.

Сегодня можно сказать, что в переходный период эта гипотеза была протестирована и не подтвердилась. Процессы глобализации, развитие международного управления и регулирования не «отменяют» государства, не задвигают его на задний план. Ни одной из значимых функций, которые государство выполняет в качестве основополагающего элемента международной системы, оно не утратило.

Вместе с тем функции и роль государства претерпевают значительную трансформацию. Таковая происходит, прежде всего, в контексте внутристранового развития, но ее влияние на международно-политическую жизнь также существенно. При этом важно отметить, что имеет место не сокращение, а возрастание ожиданий в отношении государства, которое оказывается вынужденным реагировать на них, в том числе и активизируя свое участие в международной жизни.

Наряду с ожиданиями, в условиях глобализации и информационной революции возникают более высокие требования к дееспособности и эффективности государства на мировой арене, качеству его взаимодействия с окружающей международно-политической средой. Изоляционизм, автаркия, ксенофобия, вызывающая враждебность к другим странам могут приносить определенные

дивиденды конъюнктурного плана, но становятся абсолютно дисфункциональными на сколько-нибудь значимых временных отрезках.

Напротив, возрастает востребованность кооперативного взаимодействия с другими участниками международной жизни. А его отсутствие может оказаться причиной обретения государством сомнительной репутации «изгоя» — не как некоего формального статуса, но как своего рода клейма, которым негласно отмечены «нерукопожатные» режимы. Хотя по поводу того, насколько корректна такая классификация и не используется ли она в манипулятивных целях, существуют разные взгляды.

Еще одна проблема — возникновение недееспособных и малоееспособных государств (*failed states*)¹⁰. Этот феномен нельзя назвать абсолютно новым, но условия постбиполярности в какой-то степени облегчают его возникновение и вместе с тем делают более заметным. Здесь тоже нет четких и общепризнанных критериев. Вопрос об организации управления территориями, на которых отсутствует сколько-нибудь эффективная власть, относится к числу наиболее трудных. Примечательно, что поиски решений ведутся в числе прочего и на путях обращения к опыту прошлого (хотя политическая реабилитация таких понятий, как «протекторат» или «подмандатная территория» кажется маловероятной).

Крайне важной новеллой современного мирового развития является растущая роль в международной жизни, наряду с государствами, также и иных действующих лиц. Правда, в период примерно с начала 1970-х до начала 2000-х гг. на этот счет существовали явно завышенные ожидания. Даже глобализация часто трактовалась как постепенное, но все более масштабное замещение государств негосударственными структурами — что, как предполагалось, приведет к радикальному преобразованию международных отношений. Сегодня ясно, что этого в обозримой перспективе не произойдет.

Но сам феномен «негосударственных акторов» как действующих лиц в международно-политической системе получил значительное развитие. По всему спектру эволюции социума (будь то сфера материального производства или организация финансовых потоков, этнокультурные или экологические движения, правозащитная или криминальная активность и т.п.) везде, где возникает потребность в трансграничном взаимодействии, таковое происходит с участием возрастающего числа негосударственных структур.

Некоторые из них, выступая на международном поле, действительно бросают вызов государству (как, например, террористические сети), могут ориентироваться на независимое от него поведение и даже располагать более значимыми ресурсами (бизнес-структуры), проявляют готовность взять на себя ряд его рутинных и особенно вновь возникающих функций (традиционные неправительственные организации). В результате международно-политическое пространство становится поливалентным, структурируется по более сложным, многомерным алгоритмам.

¹⁰ Используемый некоторыми авторами термин «падающие государства» следует признать неграмотным переводом с английского языка.

Однако ни по одному из перечисленных направлений, как уже отмечалось, государство этого пространства не покидает. В одних случаях оно ведет жесткую борьбу с конкурентами, и таковая становится мощным стимулом межгосударственного сотрудничества (например, по вопросам противодействия международному терроризму и международной преступности). В других стремится поставить их под контроль или, по крайней мере, добиться того, чтобы их деятельность была более открытой и содержала более весомую социальную компоненту (как в случае с транснациональными бизнес-структурами).

Активность некоторых из числа традиционных неправительственных организаций, действующих в трансграничном контексте, может вызывать раздражение государств и правительств, особенно в тех случаях, когда властные структуры становятся объектом критики и давления. Но адаптируемость к международной среде, способность использовать ее в своих интересах оказываются выше у государств, умеющих наладить эффективное взаимодействие с конкурентами и оппонентами из числа негосударственных акторов.

Функционирование международной системы

Один из популярных тезисов в наукообразной публицистике — о том, что управляемость международных отношений катастрофически снизилась. Его, как правило, выводят из рассуждений о разрушении старых структур и неспособности международного сообщества выстроить на их месте принципиально новые. Такие, которые отвечали бы духу времени, позволили бы подвести окончательную черту под реалиями прошлого, были устремлены в будущее и т.п.

Подобного рода риторике присущи хлесткий критицизм и надрывно-алармистский пафос. Между тем аргументы, к которым она апеллирует, как минимум не вполне корректны. Отличающееся очевидной упрощенностью представление о том, что управление международной системой сродни управлению автомобилем (баранку которого крутит то ли Билдербергский клуб, то ли «мировая закулиса»), мы здесь вообще выносим за скобки как не заслуживающее внимания. Но напомним, о чем уже говорилось выше: что в переходный период на мировой арене хаотического беспорядка не возникло.

Вместе с тем важно иметь в виду (безотносительно к переходному периоду), что управление международной системой не может осуществляться так же, как это имеет место на уровне национально-государственного социума. Укажем хотя бы на несколько наиболее важных отличий:

- здесь нет формально выстроенной властной вертикали (хотя, конечно же, имеет место отчетливо выраженная иерархичность);
- действенность международно-правового регулирования (в отличие от осуществляемого «внутринациональным» правом) обусловлена прежде всего и главным образом готовностью государств согласовывать, принимать и исполнять соответствующие нормы;

- силовое принуждение в международной среде по всем своим параметрам (нормы, механизмы, реальная практика) носит специфический характер и часто сопровождается осложнениями, незнакомыми в национально-государственном контексте (проблемы легитимности, распределение рисков и ответственности с другими странами, коллизия с упоминавшимися выше «вестфальскими традициями» и т.п.).

Потребность в придании международным отношениям большей структурной организованности, безусловно, есть. Но каркас международной системы существует и отнюдь не выглядит чем-то совершенно эфемерным и призрачным. Он образован практикой взаимодействия государств как главных участников международной жизни. Такое взаимодействие — имеющее более или менее регулярный характер, предметно сфокусированное, часто (хотя и не всегда) осуществляемое в устоявшихся институциональных формах и обеспечивающее функционирование международной системы.

Собственно говоря, в теме управляемости международной системы главными являются два вопроса: во-первых, о ее устойчивости, и во-вторых — о том, обеспечивает ли она действенное решение возникающих проблем. Чтобы ответить на эти вопросы, надо рассмотреть, как она функционирует, проанализировать специфику формирующейся международной системы. Представляется уместным провести такой анализ в нескольких срезах:

- во-первых, отметив роль государств, осуществляющих функцию лидерства в международных делах (или претендующих на таковую);
- во-вторых, выделив постоянные многосторонние структуры, в рамках которых осуществляется межгосударственное взаимодействие;
- и в-третьих, особо обозначив ситуации, когда результативность такого взаимодействия находит свое выражение в формировании устойчивых элементов международной системы (интеграционных комплексов, политических пространств, международных режимов и т.п.).

Проблема лидерства

Хотя главными действующими лицами на мировой арене являются государства (общим числом порядка двухсот), далеко не все они реально вовлечены в регулирование международной жизни. Активное и целенаправленное участие в нем доступно относительно небольшому кругу государств-лидеров.

Феномен международного лидерства имеет две ипостаси. В одном случае подразумевается способность выражать устремления, интересы, цели некоторой группы государств (в теоретическом пределе — всех стран мира), в другом — готовность к инициативным, нередко затратным усилиям для решения тех или иных международно-политических задач и мобилизации с этой целью других участников международной жизни. Возможно осуществление государством

функции лидера как в одном из этих двух измерений, так и в обоих. Лидерство также может иметь разный характер по кругу выдвигаемых задач, числу затрагиваемых государств, пространственной локализации (в последнем случае — от регионального и даже локального уровня и вплоть до глобального).

В рамках Ялтинско-Потсдамской международной системы претензии на глобальное лидерство выдвигали лишь два государства — СССР и США. Но были и страны с амбициями или реальным потенциалом лидерства меньшего масштаба — например, Югославия в рамках Движения неприсоединившихся стран, Китай в своих попытках бросить вызов международно-политическому истеблишменту биполярной системы, Франция времен голлистского фронтирования в отношении США.

После окончания холодной войны наиболее явным примером амбициозных притязаний на глобальное лидерство стала политика США, которые фактически сводили его к задаче упрочения своего эксклюзивного положения в международной системе. Эта линия достигла кульминации в период пребывания у власти неоконсерваторов (первая администрация Дж. Буша-младшего) и затем пошла на спад в виду ее явной дисфункциональности для самих США. На исходе переходного периода Вашингтон начинает практиковать менее прямолинейные методы, с преимущественным акцентом на «мягкую силу» и несиловой инструментарий и при значительно большем внимании к союзникам и партнерам.

Объективные основания для лидерства США остаются весьма значительными. По большому счету, на глобальном уровне никто не может им бросить открытый и полномасштабный вызов. Но относительное превалирование США размывается, тогда как возможности других государств постепенно начинают расширяться.

С обретением международной системой более полицентричного характера эта тенденция усиливается. Государств, имеющих потенциал лидерства, становится больше — пусть даже речь идет о лидерстве в ограниченных территориальных ареалах или применительно к отдельным функциональным пространствам. Впрочем, такое встречалось и раньше — например, в рамках ЕС, где иницилирующую роль в продвижении целого ряда интеграционных проектов играл тандем Франции и Германии. Сегодня уместно предположение, что феномен регионального лидерства будет встречаться значительно чаще.

Такое развитие в принципе работает на структуризацию международной системы и тем самым — на поддержание ее стабильности. Но это лишь констатация самого общего плана. На практике важны прежде всего качественные характеристики как самого лидерства, так и его субъекта. К примеру, эвентуальные притязания Ирана на региональное лидерство являются одной из причин настороженного отношения к Тегерану — а это способно, при неблагоприятном раскладе, стать дополнительным источником напряженности на Ближнем и Среднем Востоке и даже за его пределами.

Для государства, ориентирующегося на осуществление лидерских функций, большое значение имеет восприятие проводимого им курса международным

сообществом. Например, используемая лексика оказывается не менее важной, чем практические действия. В России обнаружили это уже на ранней фазе переходного периода, когда сочли необходимым отказаться от термина «ближнее зарубежье» применительно к странам постсоветского ареала. И хотя объективные возможности и востребованность российского лидерства здесь фактически неоспоримы, перед Москвой возникает крайне серьезная задача — нейтрализовать его интерпретацию сквозь призму подозрений касательно «неоимперских амбиций» России.

В постбиполярном мире повышается востребованность лидерства для организации коллективных усилий участников международной жизни при решении возникающих перед ними задач. В эпоху холодной войны и биполярности разделение на «своих» и «чужих», а также борьба за поддержку тех, кто находился между ними, сами по себе были факторами мобилизации участников международной жизни. Это обстоятельство могло работать как на продвижение тех или иных инициатив, предложений, планов, программ и т.п., так и на противодействие им. Сегодня же такого «автоматического» формирования коалиции «за» или «против» определенного международного проекта не происходит.

Под проектом в данном случае имеется в виду любая проблемная ситуация, в отношении которой перед участниками международной жизни возникает вопрос о действиях с целью добиться некоего результата. Такими действиями могут быть оказание экономической помощи, использование политических рычагов, направление миротворческого контингента, осуществление гуманитарной интервенции, проведение спасательной миссии, организация антитеррористической операции и т.п. Кто такие действия будет осуществлять? Те из возможных участников, кого этот проект затрагивает напрямую, озабочены прежде всего своими непосредственными интересами, а они у разных стран могут быть не просто неодинаковыми, но и противоположными. Остальные могут не видеть причин для своего вовлечения, особенно если таковое сопряжено с финансовыми, ресурсными или человеческими издержками.

Поэтому продвижение проекта становится возможным только в случае весьма мощного импульса. Его источником должно стать государство, способное в данном конкретном случае выполнить функцию международного лидера. Условиями выполнения им такой роли являются:

- наличие у самого этого государства достаточно высокой мотивации к осуществлению намечаемого;
- значительная внутриполитическая поддержка;
- понимание и солидарность со стороны основных международных партнеров;
- согласие пойти на финансовые издержки (иногда весьма масштабные);
- при необходимости — возможность и готовность использовать свой гражданский и военный персонал (с риском человеческих жертв и соответствующей реакции в своей собственной стране).

Детали этой условной схемы могут меняться в зависимости от конкретных проблемных ситуаций. Иногда с целью урегулирования последних создаются и многосторонние механизмы более постоянного характера — как это, например, имеет место в ЕС и пытаются сделать в ОДКБ. Но практика показывает, что даже созданные, протестированные и отоблагодарили структуры коалиционного взаимодействия отнюдь не всегда срабатывают в режиме автоматической реакции. Тем более не возникают сами по себе «коалиции желающих»¹¹. Так что проблема лидерства как «триггера» международно-политических усилий, особенно коллективных, приобретает ключевое значение.

Ясно, что на эту роль могут претендовать прежде всего крупнейшие и наиболее влиятельные страны. Но имеет значение и характер их притязаний. Из числа 10–15 государств, составляющих ядро современной мировой системы, рассчитывать на успешное лидерство могут прежде всего те, которые проявляют заинтересованность в укреплении международно-политического порядка, а также ответственность в плане уважительного отношения к международному праву и интересам других государств. Впрочем, эту проблему уместно рассматривать и под иным углом зрения — способность и готовность к «ответственному лидерству» может стать одним из неформальных, но важных критериев, по которым государство будут считать входящим в ядро современной международно-политической системы.

Особое значение для структурирования международной системы имеет совместное лидерство ведущих стран в осуществлении крупных политических проектов. Во времена холодной войны примером такового стало инициированное тремя державами — США, Советским Союзом и Великобританией — установление режима запрещения ядерных испытаний в трех средах (договор 1963 г.). Сегодня аналогичную роль могло бы сыграть совместное лидерство России и США в сфере сокращения ядерных вооружений и нераспространения ядерного оружия.

Механизмы многостороннего взаимодействия

Инфраструктуру современной международной системы образуют также постоянные межгосударственные (межправительственные) организации и иные форматы многостороннего взаимодействия государств. В целом деятельность этих механизмов носит в основном производный, вторичный характер относительно функций, роли, позиционирования государств на международной арене. Но их значение для организации современной международной системы, безусловно, велико. А некоторые многосторонние структуры занимают особое место в существующем международном порядке.

Прежде всего это относится к *Организации Объединенных Наций*. Она остается уникальной и незаменимой по своей роли. Это, во-первых, роль политическая:

¹¹ То есть стран, готовых принять участие в проекте (*coalition of the willing*).

ООН придает легитимность акциям международного сообщества, «освящает» те или иные подходы к проблемным ситуациям, является источником международного права, не сравнима ни с какими другими структурами по своей представительности (поскольку объединяет практически все государства мира). А во-вторых, роль функциональная — деятельность по десяткам конкретных направлений, многие из которых «осваиваются» только по линии ООН. В новой системе международных отношений востребованность ООН в обоих этих качествах только возрастает.

Но, как и в предыдущем состоянии системы международных отношений, ООН является объектом острой критики — за низкую эффективность, бюрократизацию, неповоротливость и т.п. Формирующаяся сегодня международная система вряд ли прибавляет какие-либо принципиально новые стимулы к осуществлению преобразований в ООН. Однако она усиливает настоятельность этих преобразований — тем более что возможность их осуществления в новых международно-политических условиях, когда ушло в прошлое биполярное противостояние, становится более реалистичной.

Речь не идет о кардинально реформировании ООН («мировое правительство» и т.п.) — сомнительно, чтобы таковое могло оказаться сегодня политически возможным. Однако когда в дебатах на этот счет устанавливают менее амбициозные ориентиры, две темы рассматриваются как приоритетные. Во-первых, это расширение представительства в Совете Безопасности (без нарушения принципиального алгоритма его функционирования, т.е. с сохранением особых прав за пятью постоянными членами этого ареопага); во-вторых, распространение деятельности ООН на некоторые новые сферы (без радикальных «прорывов», но с постепенным повышением элементов глобального регулирования).

Если *Совет Безопасности* представляет собою вершину международной системы, структурированной с помощью ООН, то пять стран, являющихся его постоянными членами (США, Россия, Китай, Франция и Великобритания), имеют эксклюзивный статус даже на этом высшем иерархическом уровне. Что, однако, отнюдь не превращает «*большую пятерку*» (P5)¹² в некую «директорию», управляющую миром.

Каждый из «большой пятерки» может заблокировать в Совете Безопасности решение, которое он считает неприемлемым — в этом смысле они объединены прежде всего фактом обладания «негативными гарантиями». Что же касается их совместного выступления в поддержку того или иного «позитивного проекта», то таковое, конечно, имеет значительную политическую весомость. Но, во-первых, консенсуса внутри «пятерки» (особенно по трудной проблеме) добиться на порядок сложнее, чем остановить нежелательное решение, воспользовавшись правом вето. Во-вторых, нужна еще и поддержка других стран (в том числе и по процедурным правилам Совета Безопасности). В-третьих, сам факт исключительных прав крайне узкой по составу группы стран подвергается растущей критике в ООН — и по эгалитаристским мотивам, и особенно в свете усиления мировых

¹² P5 от «5 permanent member-states».

позиций целого ряда государств, не входящих в круг избранных. Да и, вообще, сама «избранность» стран P5 проистекает из обстоятельств, которые были актуальными в период образования ООН, но три четверти века спустя могут казаться уже не столь значимыми.

Другим неформальным образованием высшего иерархического уровня стала *«группа восьми»*, или *«большая восьмерка» (G8)* в составе США, Великобритании, Германии, Франции, Италии, Японии, Канады и России. Ее становление приходится как раз на начало переходного периода в международных отношениях — когда в существовавшую с 1970-х гг. «большую семерку» начинают постепенно вовлекать сначала Советский Союз, а затем, после его краха — и Россию.

Тогда сам факт возникновения такой структуры свидетельствовал о значительных переменах в существующем международном порядке. Ее политическая легитимность была по этой причине весьма высока. Сегодня, два с лишним десятилетия спустя, она несколько потускнела, но все равно сохраняется. Повестка дня по-прежнему включает крупные, масштабные и проблемные темы, что сказывается на их освещении средствами массовой информации, разработке политики стран-участниц по соответствующим направлениям, достижении международных договоренностей и т.п. То есть воздействие «большой восьмерки» на международную систему, несомненно, имеет место, хотя, правда, косвенное и опосредованное.

И все же G8 представляет собою не столько механизм управления международными делами, сколько форум для обмена мнениями и многосторонних консультаций, осуществляемых высшими руководителями стран-участниц. Поэтому G8 еще в меньшей степени, чем P5, может рассматриваться как субститут или прообраз «мирового правительства». А отсутствие в составе G8 Китая явно сужает ее представительность и, соответственно, потенциал глобальных притязаний.

Последнее обстоятельство представляется особенно важным, поскольку идет вразрез с признаваемой всеми необходимостью вовлечь в управление международными делами более широкий круг государств, прежде всего из развивающегося мира. G8 в этом смысле выглядит структурой, скорее вышедшей из прошлого, чем обращенной в будущее. По критериям репрезентативности, демократичности и открытости она явно не отвечает императивам новой системы международных отношений¹³.

В качестве более адекватного ответа на требование времени возникает новый формат многостороннего взаимодействия — *«группа двадцати»*, или *«большая двадцатка» (G20)*¹⁴. Примечательно, что он появляется в контексте поиска вы-

¹³ Россия с 2014 г. не участвует в деятельности этой структуры, что снова превращает ее в G7.

¹⁴ В российском политическом лексиконе используется также двуязычное обозначение этой структуры как «джи-двадцать». В ее состав входят участники «большой восьмерки», плюс одиннадцать других крупных, быстро развивающихся и/или обладающих значительными ресурсами стран (перечислены по размеру ВВП в 2010 г.: Китай, Бразилия, Индия, Австралия, Мексика, Южная Корея, Турция, Индонезия, Саудовская Аравия, Аргентина, ЮАР), плюс Европейский союз в качестве своего рода коллективного члена.

хода из глобального финансово-экономического кризиса 2009–2010 гг., когда обретает широкую популярность идея формирования с этой целью более представительного пула государств. Они же должны были обеспечить более сбалансированное воздействие на мировое экономическое развитие в посткризисных условиях, имея в виду не допустить его новых срывов.

«Большая двадцатка», безусловно, является более репрезентативным форматом в сравнении с P5 и G8 и по количественным, и по качественным показателям. В странах, входящих в ее состав, проживают 65% населения планеты и производится 88% мирового ВВП¹⁵. Наиболее примечательным обстоятельством является рекрутирование в эту структуру достаточно большой группы государств, которые ранее не только не относились к VIP-участникам международной жизни, но чаще всего даже теоретически не рассматривались как возможные претенденты на вхождение в число «избранных».

В этом можно было бы видеть даже некую символику, обозначение завершающей фазы переходного периода в развитии системы международных отношений. В ее новом состоянии в числе прочего изменяется и круг участников глобального управления — причем происходит это в буквальном смысле слова на наших глазах. И все же здесь необходимы некоторые оговорки и более осторожные оценки.

- Формула «большой двадцатки», безусловно, отвечает мотивам политической целесообразности, но в какой-то степени избыточна по критериям функциональной дееспособности. G20 — это еще даже не структура, а всего лишь форум, причем не для переговоров, а для обмена мнениями, а также принятия решений самого общего плана (таких, которые не требуют тщательного согласования).
- Даже и в таком качестве «двадцатка» имеет более чем ограниченный опыт практического функционирования. Пока нет ясности, возникнут ли из ее деятельности какие-либо практические результаты и будут ли они более весомыми, чем то, что предлагают другие структуры (например, рекомендации по линии МВФ).
- Внимание «двадцатки» сфокусировано только на финансово-экономических аспектах международного развития. Захотят ли и смогут ли участники выйти за эти рамки — вопрос открытый.

К числу механизмов более традиционного плана, организующих многостороннее взаимодействие участников международной жизни на регулярной основе, относятся *межгосударственные (межправительственные) организации*. Они являются существенным структурным компонентом международной системы, однако в целом уступают по масштабам своего влияния крупнейшим государствам. Но примерно десяток наиболее значимых из них — межгосударственные организации общего (или весьма широкого) назначения — играют важную роль

¹⁵ Данные 2010 г.

в своих регионах, выступают в качестве регулятора и координатора действий стран-членов, а иногда наделяются и полномочиями представлять их во взаимоотношениях с внешним миром.

Из многосторонних структур такого рода должны быть в первую очередь упомянуты НАТО и ЕС — неодинаковые по своей функциональной специфике, сталкивающиеся, как уже отмечалось с проблемой определения своей новой идентичности в новых международных условиях, но для весьма широкого круга стран являющиеся ключевым внешнеполитическим приоритетом. По своему масштабному территориальному ареалу и ориентации на многоплановую проблематику выделяется Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹⁶. С преодолением холодной войны возникли возможности более активного позиционирования на международной арене у ряда других межгосударственных организаций общеполитической направленности — таких как АСЕАН (Ассоциация стран Юго-Восточной Азии), ЛАС (Лига арабских стран)¹⁷, ОАГ (Организация американских государств). Возникли и новые структуры, которые «произрастают» уже на новых реалиях — такие как ОДКБ (Организация Договора о коллективной безопасности) или ШОС (Шанхайская организация сотрудничества).

По этому параметру структуризация международной системы, как представляется, уже близка к завершению. Во всяком случае, возникновение новых межгосударственных организаций общеполитического характера с широким региональным охватом крайне маловероятно. Вряд ли здесь может произойти нечто большее, чем придание некоторым практикуемым многосторонним контактам (например, по линии БРИКС¹⁸) ограниченного символического оформления.

Возможен и иной, более реалистичный в международно-политическом плане субститут — *многосторонний договорный формат*, конституирующий не международную организацию в традиционном понимании, а практику многостороннего взаимодействия, имеющую полиструктурный характер как по функциональным сферам, так и по кругу участников. Эта модель, к примеру, может быть опробована в евро-атлантическом ареале, с вовлечением в нее в качестве трех «опорных» действующих лиц США, ЕС и России.

¹⁶ Примечательно, что в свое время возникновение этой структуры (в 1970-е годы) было связано с поиском новых возможностей обеспечения международной стабильности в условиях биполярного мира. Само ее развитие стало фактором размыwania и постепенного преодоления биполярности. Вместе с тем именно окончание холодной войны, по некоторым оценкам, и привело к снижению реальной роли ОБСЕ до весьма малозаметного уровня. Однако потенциал этой структуры представляется значительным именно по причине наработанного в ней переговорного, институционального, правового, организационного опыта кооперативного взаимодействия.

¹⁷ На русский язык часто переводится как Лига арабских государств (ЛАГ).

¹⁸ *BRICS* — аббревиатура (образованная латинскими буквами) для обозначения группы стран в составе Китая, Индии, России, Бразилии и ЮАР. Страны этой группы поддерживают контакты в многостороннем формате, но ее структуризация достаточно эфемерна и весьма далека от усредненных стандартов традиционных межгосударственных организаций.

А вот потребность в создании некоторых *структур не общего, а узкофункционального предназначения* растет — прежде всего в силу актуальности межгосударственного взаимодействия по ряду направлений (таким, как экология, климат, Интернет, борьба с пиратством и т.п.). Этот процесс идет весьма умеренно — государства по разным мотивам относятся к такой перспективе достаточно осторожно. Но все же идет, причем сопровождается постепенным возрастанием функций механизмов многостороннего регулирования — по причине повышающихся требований к качеству такого регулирования.

Структуризация международного пространства

Многостороннее взаимодействие, осуществляемое в тех или иных рамках на перманентной основе, в значимых масштабах и с достаточно глубоким проникновением в материю социума, может приводить к возникновению некоторого нового качества во взаимоотношениях государств-участников. В таком случае есть основания говорить о становлении более продвинутых элементов международной инфраструктуры в сравнении с тем, что представляют собой традиционные межгосударственные (межправительственные) организации — хотя разделяющая их грань иногда эфемерна или же вообще условна.

Наиболее значимым в этом плане является *феномен международной интеграции*. В самом общем виде он выражается в развитии между несколькими государствами объединительных процессов, вектор которых сориентирован на формирование более крупного целостного комплекса. Активизация интеграционных тенденций в международной жизни носит глобальный характер, но наиболее заметным их проявлением стала практика Европейского союза. Хотя нет оснований изображать его опыт как череду сплошных и безусловных побед¹⁹, достигнутые на данном направлении успехи неоспоримы. Фактически ЕС остается наиболее грандиозным международным проектом, унаследованным от истекшего столетия. В числе прочего он являет пример успешной организации пространства в той части мировой системы, которая на протяжении столетий была полем конфликтов и войн, а сегодня превратилась в зону стабильности и безопасности.

Опыт интеграции востребован также в ряде других регионов мира, хотя и со значительно менее впечатляющими результатами. Последние интересны не только, и даже не прежде всего, в экономическом выражении. Важной функцией интеграционных процессов становится возможность нейтрализации нестабильности на региональном уровне.

Однако на вопрос о последствиях региональной интеграции для формирования глобальной целостности очевидного ответа нет. Снимая конкурентность

¹⁹ В середине первого десятилетия нового столетия упоминавшийся выше провал проекта «конституции для Европы» вызвал в ЕС необходимость переосмысления темпов, форм, направленности и пределов дальнейшего развития интеграции.

между государствами (или канализируя ее в кооперативное русло), региональная интеграция может проложить путь к взаимному соперничеству более крупных территориальных образований, консолидируя каждое из них и повышая его дееспособность и наступательность как участника международной системы.

Здесь, таким образом, возникает более общая тема — *соотношение глобального и регионального уровней в международной системе*. В плане поддержания международной стабильности сегодня, в отличие от периода биполярной конфронтации, между ними нет жесткой увязки, причем как негативной, так и позитивной. При нарастании региональных конфликтов значительно снизился риск их эскалации по восходящей линии (тогда как в годы биполярности такой сценарий — вплоть до провоцирования мировой войны — отнюдь не казалось нереалистичным). Но и нежелание «грандов» мировой политики вступать в конфронтацию уже не становится определяющим моментом в предотвращении или урегулировании конфликтов более низкого уровня.

В то же время относительно высокая мера стабильности на глобальном уровне — важный новый фактор международно-политического развития. В результате если и не обеспечивается автоматически прочная устойчивость в регионах, то, по крайней мере, не создается стимулов для ее подрыва. Наоборот, во многих случаях именно «сверху» возникают наиболее значимые импульсы урегулирования региональных конфликтов.

Реализуемость многих императивов управления международной системой также выявляется и проявляется прежде всего в региональном контексте. Так, потребности в формировании соответствующих правовых и/или институциональных механизмов возникают зачастую именно на региональном уровне — вспомним, к примеру, о задаче обеспечения надежности жизненно важных коммуникаций на путях транснациональных товарных потоков и технологических процессов (проблема транзитных государств). Для мелкого и среднего бизнеса выход в транснациональное пространство также оптимален через международно-региональные связи. По преимуществу региональный характер носят и многие из «новых вызовов», которые возникают перед международным сообществом и требуют от него согласованных усилий (климат, нехватка воды и т.п.).

Формирование международной инфраструктуры, проистекающее из готовности государств возложить некоторые функции транснационального управления на межгосударственные или неправительственные организации соответствующего профиля, конечно же, не замыкается региональными рамками. Конфигурация такой инфраструктуры нередко обусловлена и другими факторами — например, отраслевыми, проблемными, функциональными особенностями и вытекающими из них задачами регулирования (как, например, в случае с ОПЕК). А результатом может становиться *возникновение специфических пространств и режимов*, которые по определенным параметрам выделяются из общего массива норм, институтов и поведенческой практики, присущих международной системе.

Собственно говоря, интеграция в ее «классической модели», отработанной в рамках ЕС, представляет собой одно из таких особых пространств — в котором

достигнут гораздо более высокий уровень многопланового взаимодействия и управляемости в сравнении с остальной частью международной системы. С рубежа 2000-х гг. в это пространство начинают втягиваться государства, активно сотрудничающие с ЕС (примером чего может служить феномен «восточного партнерства»).

Некоторые режимы имеют практически глобальный характер (нераспространение ядерного оружия), другие не привязаны к каким-либо территориальным ареалам (контроль за ракетными технологиями). Но в практическом плане формирование специфических международных режимов проще осуществляется на региональном уровне. Иногда это — шаг, предвещающий более тесные и императивные глобальные обязательства и структуры, в других случаях — наоборот, средство коллективной защиты от проявлений глобализма.

* * *

Суммируя изложенные выше наблюдения и соображения, представляется возможным выделить несколько кластеров многостороннего взаимодействия в современной международной системе, через которые осуществляется ее функционирование.

(1) Универсальная (по функциям) и глобальная (по пространственному ареалу) международная организация: ООН.

(2) VIP-уровень многостороннего взаимодействия:

- формализованный (Совет Безопасности ООН);
- P5 (постоянные члены Совета Безопасности);
- G8 («группа восьми»)²⁰;
- G20 («большая двадцатка»).

(3) Межгосударственные организации общего назначения:

- региональные (Содружество Независимых Государств — СНГ, Лига арабских стран — ЛАС, Организация американских государств — ОАГ, Африканский союз, Ассоциация стран Юго-Восточной Азии — АСЕАН);
- трансрегиональные (ОБСЕ, ШОС).

(4) Интеграционные и протоинтеграционные образования:

- Европейский союз (наиболее продвинутая форма интеграции);
- другие структуры, ориентирующиеся на интеграцию (ЕврАзЭС).

(5) Межгосударственные организации с конкретной функциональной ориентацией:

²⁰ Россия, в связи с деградацией отношений со странами Запада «после Крыма», не участвует в деятельности этой структуры, что редуцирует ее до формата G7.

- сфокусированные на проблематике безопасности (НАТО, ОДКБ);
 - другие (ЮНЕСКО, ВТО, МВФ, Международный союз электросвязи – МСЭ).
- (6) Международные пространства и режимы:
- «ЕС плюс» («шенгенское пространство», «восточное партнерство»);
 - договорные режимы ограничения вооружений (контроль над ракетными технологиями, нераспространение ядерного оружия).
- (7) Многосторонние консультативные форматы:
- общего характера (РИК/БРИК/БРИКС, «веймарский треугольник»);
 - проблемно-сфокусированные («ближневосточный квартет», «Минская группа»).

Приведенная структура лишь приблизительно выстроена в соответствии с логикой многоуровневого управления международной системой и уместна главным образом для уяснения особенностей функционирования такой модели. Важно иметь в виду, что в реальности она весьма условна; в ней, например, внутренняя иерархичность сосуществует с довольно размытым характером властной вертикали. Отнесение к соответствующему кластеру тех или иных конкретных форматов и механизмов многостороннего взаимодействия также не является жестким и может варьироваться, особенно в тех случаях, когда одни и те же структуры выступают в нескольких ипостасях (например: экономическая интеграция, миротворчество, общеполитическое сотрудничество и т.п.). Приведенный выше перечень этих форматов и механизмов по каждому кластеру не является исчерпывающим (хотя указаны наиболее важные). Наконец, в некоторых случаях очевиден незавершенный, переходный или многоступенчатый характер структуризации международного регулирования²¹.

²¹ Примером может служить обилие форматов межгосударственного взаимодействия общего плана в Азиатско-Тихоокеанском регионе (в скобках – число участников): АСЕАН (10), «АСЕАН плюс три» (13), Восточно-Азиатские саммиты (18), АТЭС (21).

СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ*

В научных исследованиях и публицистике, сфокусированных на анализе глобальных изменений, сегодня доминируют представления о разрушении прежнего миропорядка и вступлении в эру всеобщего отказа от игры по правилам. Картину рисуют зачастую поистине апокалиптическую: на наших глазах распадается способ организации международной жизни, который создавался после окончания холодной войны и в то же время сохранял некоторые элементы ялтинско-потсдамской системы¹. Начинается новая эпоха — наступательного национализма, отказа от формальных и неформальных императивов поведения на международной арене, эрозии сдерживающих факторов, повышенных рисков и непредсказуемости, опасного балансирования, усиливающейся неопределенности и прочих неприятностей.

Однако образ лавинообразного «разрыва непрерывности» не обязательно принимать как нечто абсолютное. Можно в качестве исходной точки рассуждений отталкиваться и от иного тезиса. Рассматривать изменения как продолжающееся формирование новой международно-политической системы, которая замещает классическую биполярность. Видеть в этом органичное продолжение процесса, который начался на рубеже 1980—1990 гг. и не завершен до сих пор. Процесса, развивающегося по своей внутренней динамике которая хотя и приобретает порой драматический характер, но не сводится к полному обрушению того, что было, и его тотальному замещению чем-то не существовавшим ранее. Новое вырастает из старого — в настоящей главе представлена именно эта аналитическая логика.

1. Конфигурация международной системы

Формирование конфигурации новой международной системы идет не по одной, а одновременно по разным траекториям. Иногда они оказываются параллельными, иногда — взаимоисключающими. Наиболее значимые из них можно

* Глава «Структурные изменения глобального миропорядка» // Современная политическая наука. Методология. 2-е изд. / Отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. М.: Аспект Пресс, 2019. С. 570—591.

¹ Литература по этой теме необозрима, поэтому ограничимся лишь некоторым кратким и заведомо неполным перечнем научных источников [Arrighi 1994; Bull 1977; Haass 2008; Kissinger 1994; Mandelbaum 2006; Nye 2015; Nye 2017; Power, Order, and Change... 2014; Slaughter 1997; Spruyt 2000; The world after crisis... 2008; Zakaria 2008].

различать по целеполаганию — тем или иным версиям миропорядка, выстраиваемого по следующим лекалам.

Однополярный мир. Его основа — моноцентричная система под управлением одной державы (США), действующей на началах безусловной гегемонии и ничем не ограниченного унилатерализма (внешней политики, не принимающей во внимание интересы других участников международной жизни).

В представлениях части западных (прежде всего американских), но также и отечественных элит концептом однополярности описывается ориентир международно-политического развития, либо провозглашаемый открыто, либо (чаще) подразумеваемый в качестве очевидной, и даже не особо маскируемой, цели. Понятно, что для одних это ориентир желательный, а у других он вызывает неприятие и отторжение.

После окончания холодной войны в течение некоторого времени речь шла отнюдь не только о концептуальной схеме. Первая администрация президента Дж. Буша-младшего дала множество оснований полагать, что свои взаимоотношения с внешним миром США пытались организовать тогда именно на такой основе.

Нет нужды говорить о том, что для России реализация данной модели совершенно неприемлема. Но нет оснований и фокусировать на ней повышенное внимание. Ее несостоятельность с очевидной наглядностью была выявлена в 1990-е гг., и сегодня она носит маргинальный характер в политико-аналитическом дискурсе. Однако идея однополярности продолжает циркулировать в редящих рядах экстремистски настроенных сторонников установления американской гегемонии. А с другой стороны, в своем разоблачительном варианте эта формула остается популярной в пропаганде, ориентированной против США. Для России было бы контрпродуктивным форсировать пафос «противодействия однополярному миру»: неоправданно высокое внимание к этой теме одновременно нагнетает явно преувеличиваемые опасения и подпитывает конфронтационную ментальность.

Новая биполярность. Эта модель предполагает разделение мира на два лагеря и их противоборство. Основными вариантами ее реализации считаются следующие:

- США *versus* Китай (чаще всего встречающаяся дихотомия);
- «страны золотого миллиарда» *versus* обездоленная часть человечества;
- «страны статус-кво» *versus* заинтересованные в изменении международного порядка;
- страны «либерального капитализма» *versus* страны «государственно-монополистического (авторитарного) капитализма»;
- Россия + Китай + антизападные режимы *versus* Запад во главе с США.

С точки зрения интересов России в отдельных ситуациях и на краткосрочную перспективу некоторые проявления новой биполярности могут, на первый взгляд, показаться привлекательными. Но, по большому счету, такая модель

могла бы иметь для нее такие же социально-экономические и иные издержки, как и холодная война для Советского Союза. Ведь для последнего это стало одним из источников его недееспособности. Возможные выигрыши для России далеко не очевидны; не ясно, смогут ли они компенсировать указанные издержки. Чтобы выступать в качестве лидера в случае вовлечения в новую биполярность, России пришлось бы мобилизовать значительные материальные и политические ресурсы в ущерб решению других актуальных для страны задач. Она, конечно, могла бы оставаться на вторых ролях в рамках такой модели — но вряд ли сочла бы это удовлетворительным для себя модусом.

Обратим внимание на один из упомянутых выше вариантов биполярности — «США *versus* Китай». Для России он столь же непривлекателен, как и однополярный мир. Она вряд ли была бы готова и сумела бы лавировать между двумя полюсами. Сомнительны и резоны для поддержки одного из них против другого.

Гипотетической антитезой американско-китайской биполярности можно считать международный «дуумвират» в составе указанных двух стран (G2). Эта формула появилась как порождение затейливой мысли некоторых политических аналитиков. В реальности экономическая взаимозависимость КНР и США и их сотрудничество действительно становятся все более масштабным феноменом и, несомненно, будут удерживать стороны от сползания в активную взаимную конфронтацию. Но все же элементы соперничества, как представляется, явно перевешивают даже сегодня и имеют шансы возрасти (причем существенно) в будущем.

А модель американско-китайского «сердечного согласия» представляет собой некую умозрительную схему, малозаметную в политико-аналитическом дискурсе. И серьезных причин настраиваться на резкое и энергичное неприятие такого варианта развития не просматривается. Но России, конечно же, в любом случае надо будет тщательно отслеживать этот тренд — анализировать, каковы его масштабы и динамика, насколько он затрагивает ее интересы и требуется ли ему противостоять.

Сползание в хаос. Оно происходит по причине дезорганизации международных отношений до степени воцарения полного бедлама, в результате чего возникает неупорядоченный и неструктурированный *«новый международный беспорядок»*. Это модель «игры без правил»; в своем крайнем выражении — с широкими возможностями произвольного использования силовых военных и невоенных средств.

Значительная часть распространенных сегодня алармистских представлений о современной международно-политической обстановке и перспективах ее развития отталкивается именно от такого видения. Рассуждения о снижающейся управляемости международными отношениями стали уже общим местом и зачастую воспринимаются как нечто тривиальное и самоочевидное. Такие представления, конечно, возникают не на пустом месте. Однако здесь важна сбалансированность и взвешенность оценок.

В ходе происходящей перестройки международной системы в отдельных ее сегментах действительно возникают элементы неупорядоченности, в том числе и сопряженные с опасными для России последствиями. Нарастает конфликтность в отдельных регионах. То, что еще недавно воспринималось в качестве общепризнанных или молчаливо соблюдаемых норм поведения, подвергается сомнению.

Но есть ли основания драматизировать масштабы этого феномена? Он отнюдь не привел к признанию «войны всех против всех» как реальности или неизбежности. Существующие механизмы взаимодействия государств на международной арене работают плохо, но их тотального обрушения не произошло. Да и участники международной жизни в подавляющем большинстве не заинтересованы в такой перспективе. Непредсказуемости развития по данному сценарию перевешивают любые возможные выигрыши. Так что вероятность его практической полномасштабной реализации невелика (если только не выводить все прогнозы из тезиса о неизбежном увеличении энтропии вселенной...).

Это отнюдь не отрицает объективной потребности в придании международной системе более устойчивого характера, стабилизации тех ее элементов, которые не выдержали испытания временем и оказались неадекватными новым вызовам. Стоит особо подчеркнуть, что Россия объективно заинтересована в этом не меньше других. Считать, что коль скоро существующий миропорядок организован не в полном согласии с нашими принципами, интересами и устремлениями, то мы выиграем, ликвидировав его «до основания» — самонадеянно и безответственно.

Концерт наций. Предполагается, что он возникает на основе договоренностей в рамках узкого круга крупнейших держав и поэтому будет иметь ключевое значение для поддержания миропорядка как в различных региональных контекстах, так и на глобальном уровне. В качестве прообраза данной модели почти всегда называется система, созданная Венским конгрессом 1814–1815 гг. Согласно распространенному — но не бесспорному — мнению, она предопределила международный порядок в Европе как минимум до Крымской войны, а может быть, и на протяжении всего «долгого XIX века», вплоть до Первой мировой войны. Так почему бы не возродить этот подход сегодня?

Понятно, что он отражает совершенно очевидные международные реалии — весомую роль прежде всего крупных, влиятельных, авторитетных стран. Для России такая модель с высокой вероятностью гарантировала бы место в круге «избранных». Однако есть серьезные сомнения насчет возможности ее формальной реализации. Во-первых, из-за проблем с составом участников «концерта наций». Во-вторых, по вопросу о полномочиях, которыми они будут наделены. В самом деле, как и кем будет определяться то и другое? В-третьих, далеко не очевидна готовность принятия такого порядка «рядовыми» государствами, поскольку отнюдь не все они будут испытывать энтузиазм в связи с предложением делегировать «грандам» право на управление международной системой или отдельными ее фрагментами.

Дело осложняется еще и тем, что в идею «концерта наций» часто имплантируют принцип легитимности. Здесь опять возникают реминисценции касательно «венской системы» — когда фактически постулируется необходимость и правомерность поддержания только законных режимов, что и должно быть основой совместного курса крупных держав. Универсального понимания касательно критериев «законности» или «незаконности» установившегося в тех или иных странах порядка нет. Да и согласие крупных государств отнюдь не гарантирует ориентацией на поддержку легитимных режимов; эта линия может разделяться многими участниками международной жизни по факту, но не в качестве провозглашенного и тем более безусловного принципа. Многие, вероятно, были бы готовы к молчаливому принятию этой формулы *ad hoc*; но настаивать на том, чтобы ведущие международные игроки договаривались между собой о взаимодействии в конфликтных ситуациях лишь с законными властями — бесперспективно.

Многополярность. Это наиболее значимая и широко принимаемая антитеза биполярности. Отметим, что термины *многополярность*, *многополюсность* и *полицентричность* — в контексте рассматриваемых здесь проблем — вполне правомерно использовать как синонимы. Различия между ними касаются только конвенциональной практики словоупотребления. То же самое относится к понятиям *центр силы*, *полюс влияния* и т.п.

Говоря о многополярности, мы имеем в виду долговременную тенденцию, которая постепенно и все более заметным образом проникает в реальности, складывающиеся на мировой арене. Строго говоря, формирование этой модели обнаруживается еще в недрах «старого» биполярного миропорядка, по мере размывания сплоченности каждого из противостоявших друг другу глобальных блоков («Восток» и «Запад»), а также выпадения из бинарной конфронтации некоторых изначально участвовавших в ней государств (например, бывшей Югославии и КНР).

Синдром «победы в холодной войне» и особенно распад Советского Союза вызвали к жизни представления о возникшем (или возникающем) «однополярном мире», равно как и соответствующим образом ориентированную политику США и их союзников. Однако это оказалось лишь временной и малосостоятельной антитезой более фундаментальной тенденции международного полицентризма.

Привлекательность последнего для России обусловлена двумя обстоятельствами. Во-первых, объективным характером указанного тренда: перед ней стоит задача не инициировать его некими невероятными сверхусилиями, а лишь реалистически вписаться в происходящие процессы с учетом своих возможностей и целей. А во-вторых, именно с такой моделью наиболее органичным образом соотносятся ресурсный потенциал страны, с одной стороны, и ее интересы в плане взаимоотношений с внешним миром — с другой. При любой другой организации миропорядка реализация даже умеренных внешнеполитических амбиций России была бы для нее весьма затратной, тогда как в полицентричном мироустройстве она как держава, обладающая значительными возможностями

по многим объективным параметрам (территория, полезные ископаемые, научно-технический потенциал), смогла бы обрести более чем достойное место. Не говоря уж о том, что иные схемы были бы чреваты для России более серьезными потенциальными рисками и непредсказуемостями.

Главная проблема полицентричного мироустройства — как организовать его функционирование, обеспечить эффективность в плане международного управления и институциональной структуры, минимизировать возможные издержки. Ведь полицентризм — отнюдь не синоним гармонии на мировой арене. Со временем придется во все большей мере учитывать, что полицентричная система международных отношений иерархична и борьба за место в ее иерархии будет нарастать во всех сферах — экономической, научно-технологической, культурно-идеологической, военно-политической.

2. Центры влияния в мировой политике

На мировой арене происходит перераспределение удельного веса между различными центрами влияния. Речь, в частности, идет об их способности оказывать воздействие на другие государства и на внешний мир в целом. Многие страны, которые в этом отношении традиционно считались обладающими весомым потенциалом, сталкиваются с его постепенным сокращением, хотя в целом и сохраняют значительный ресурс влияния. И параллельно все более заметной становится роль ряда новых игроков из числа успешных государств Азии, Африки и Латинской Америки.

Вверх по лестнице, идущей вниз. Примечательные изменения наблюдаются в оценке США как крупнейшей величины в международно-политическом пространстве. На смену еще недавно культивируемому образу «единственной оставшейся сверхдержавы» приходит ширящееся признание ее постепенного относительного ослабления. Популярная интерпретация этого феномена соотносит его с началом конца американоцентричного мира.

Не будем входить здесь в рассмотрение вопроса о том, насколько обоснован (или не обоснован) такой взгляд и с какой временной перспективой его следует соотносить. Но отметим необходимость иметь в виду сохранение огромных возможностей американского воздействия на международную жизнь. Роль США в мировых экономике, финансах, торговле, науке, информатике уникальна и будет оставаться таковой в обозримом будущем. По размерам и качеству своего военного потенциала — если вынести за скобки примерный паритет с российским ресурсом в области стратегических ядерных сил — США не имеют себе равных в мире.

США могут быть для международной системы как источником серьезных стрессов, так и драйвером кооперативного взаимодействия с другими ее участниками. В этом отношении критически важный фактор — готовность и умение элит США сдерживать присущий им гегемонистский синдром, соотносить свои интересы с интересами других стран, формулировать амбиции на языке ответ-

ственного лидерства. Понятно, что длительное доминирование на международной арене отнюдь не создает к тому благоприятных предпосылок. Серьезным источником неопределенности могут оказаться и перипетии внутреннего развития страны с их «выбросами» в сферу взаимоотношений с внешним миром.

Впрочем, в США полемика между адептами изоляционизма и сторонниками активного вмешательства в международные дела достаточно традиционна. Время от времени она обостряется и даже выдвигается на первый план. Но, конечно, на каждом отрезке истории здесь возникают свои акценты и нюансы. Президентство Дональда Трампа покажет, насколько обоснованы предположения о том, что сфокусированность на внутренних проблемах может привести к сокращению внешнеполитического активизма страны. Пока же вне полемического задора предвыборной борьбы такой сценарий не кажется реалистичным.

Ослабление Запада? Весьма широко распространено представление об общем нисходящем тренде, характеризующем международные позиции западного мира. В этом иногда видят чуть ли не самое фундаментальное изменение миропорядка за последние пять веков. Статистических подтверждений этого тезиса достаточно много. Как и адептов нового прочтения «Заката Европы» — почти через сто лет после публикации Освальдом Шпенглером этого первого манифеста евроскептицизма.

Но интерпретация данного феномена в информационном поле зачастую оказывается явно преувеличенной касательно его масштабов и возможных последствий. Плюс к этому надо иметь в виду, что одновременно на окружающий мир воздействуют генерируемые Западом разнообразные стандарты и алгоритмы (потребительские, культурные, ментальные, политико-организационные, социально-экономические и т.п.) — процесс противоречивый и неоднозначный, но в целом явно идущий с ускоряющейся динамикой. Если «постзападный мир» и формируется — то не столько отрицая, сколько абсорбируя исходящие от Запада импульсы.

Растущая значимость Востока. Вместе с тем «центр тяжести» международной системы все явственнее смещается в направлении Азии. Именно сюда переключается внимание глобальных экономических акторов, которых привлекают растущие рынки, впечатляющая динамика хозяйственного роста, высокая энергетика человеческого капитала. И здесь же существуют наиболее острые проблемные ситуации (очаги терроризма, этноконфессиональные конфликты, ядерное распространение, территориальные споры).

Грандиозное геополитическое пространство открывает широкие возможности для конструктивного взаимодействия, но еще больше — для соперничества. Тем более что зоны реально существующей или эвентуальной нестабильности частично перекрывают друг друга, а взаимоотношения крупнейших международных игроков содержат в себе существенный потенциал неопределенности.

Исламский мир становится все более заметным на международно-политической арене. В некоторых отношениях влияние этого фактора оказывается деструктивным. Происходящая или потенциальная дестабилизация огромного территориального ареала от Северной Африки до Центральной Азии, рели-

гиозно-этнический экстремизм, распространение терроризма, соперничество между самими мусульманскими странами и вовлеченность конкурирующих друг с другом внешних держав — все это превращает регионы распространения ислама в самую серьезную проблемную зону трансформирующейся международной системы.

Но пока нет оснований видеть в «подъеме ислама» формирование на его основе полюса или центра силы — по причине весьма проблематичной дееспособности исламского мира как некоей политической, экономической и даже идеологической целостности. Его внутренняя фрагментация по страновым, клановым и конфессиональным основаниям делает образ «столкновения цивилизаций» метафорой, вряд ли пригодной для описания системы международных отношений как на глобальном уровне, так и в региональных контекстах.

Активизация России на международной арене несомненна. На Кавказе, в Крыму и на Украине она обозначила сферу своих интересов на постсоветском пространстве и готовность действовать там энергично, напористо и не слишком обращая внимания на негативную реакцию других участников международной жизни. А включением в Сирию продемонстрировала намерение присутствовать в стратегически важном регионе, но в еще большей мере — притязания на то, чтобы входить в число главных действующих лиц на мировой арене.

С динамикой развития международной системы этот курс соотносится довольно противоречивым образом. Россия парадоксальным образом выступает одновременно (i) и как нарушитель сложившегося *status quo* (в качестве оппонента американской гегемонии, а также некоторых традиционных норм существующего мирового порядка); (ii) и как апологет консервативного отношения к устоявшимся правилам (энергично возражая против внешнего вмешательства, хотя и не признавая таковое в своих действиях); (iii) и даже как *de facto* сторонник возрождения некоторых уходящих в прошлое концептов (например, «зон влияния»).

Но на радарх мировой политики она стала гораздо более заметной величиной. Внешние контрагенты должны были принять недвусмысленный *message*: с Россией необходимо считаться. Хотя за это ей пришлось заплатить достаточно высокую цену (санкции, репутационные издержки, конфронтационная спираль с Западом, неясное будущее стратегически важных отношений с Украиной).

Новые игроки. Поскольку международную систему больше не стягивают обручи биполярной конфронтации, это открывает возможности для относительного усиления некоторых региональных игроков. Раньше они находились в основном под контролем (или, по крайней мере, в тени) главных действующих лиц на мировой арене. Сегодня — ощущают свободу рук, получают возможность продвигать свою повестку дня, а иногда и претендовать на лидерство или даже гегемонию в региональных масштабах. И становятся своего рода «точками роста» в формирующейся международно-политической системе. Которая тем самым приобретает более фрагментированный характер.

Показательным в этом отношении можно считать пример Турции с присущими ее политике зигзагами по целому ряду направлений взаимоотношений с внешним миром. И здесь же обнаруживается свидетельство того, что ставки в борьбе «грандов» за влияние на новых игроков могут расти — чем последние иногда весьма успешно пользуются. Вместе с тем (в немалой степени из-за «неукорененности» в глобальном истеблишменте) их политика может казаться спонтанной, дерзкой и даже провокационной. А соперничество друг с другом — приводить к региональным коллизиям и конфронтациям.

3. Международное пространство: новые вводные

В международной системе важнейший стержень — ее **внутренняя иерархия**. Сегодня мы видим, как она постепенно становится все более многоплановой, вариативной, подверженной флуктуациям. «Ранжирование» в международных делах не выстраивается в виде раз и навсегда зафиксированной схемы — оно может менять свою конфигурацию и структуру в зависимости от многих обстоятельств. Например, от особенностей той конкретной сферы, о которой идет речь; от соотношения сил в ней (и в других сферах); от характера взаимоотношений между вовлеченными в нее государствами; от воздействия других входящих факторов.

Такой «калейдоскопический» характер иерархии в международных отношениях может быть источником напряжения, создавая потенциал неустойчивости как на глобальном уровне, так и в отдельных региональных сегментах мировой системы. Но это же обстоятельство придает системе дополнительную гибкость, позволяет легче адаптироваться к новым проблемным ситуациям.

Становление более лабильной иерархии в международной системе совсем не обязательно является необратимым феноменом или станет ее преобладающей характеристикой. Можно предположить, что здесь возрастающее значение — и чем дальше, тем больше — будет иметь общая структуризация международных отношений. Рост экономической и политической взаимозависимости — ключевой фактор, от которого это будет зависеть.

Если государство входит в **ядро международно-политической системы** — это само по себе есть свидетельство высокого статуса и значительных возможностей влияния. За право присутствовать в этом ареопаге — неформальном, но более значимом, чем официальные статусные признаки, — конкурируют между собой примерно десять-двенадцать государств. Важнейшая новелла последнего времени — расширение их круга за счет стран, которые в предыдущем состоянии международной системы располагались не так уж близко от ее центра.

Это, конечно, прежде всего **Китай** — уже на протяжении как минимум всего отсчитанного нашим веком временного сегмента, а в ближайшем будущем и **Индия**. Укрепление их позиций все больше сказывается на складывающихся региональных и глобальных балансах экономических и политических сил и с большой вероятностью экстраполируется на обозримую перспективу — причем по экспо-

ненте. В результате и перед этими восходящими державами, и перед другими участниками международной жизни открываются дополнительные возможности маневрирования и выстраивания коалиций. Что, впрочем, не исключает эвентуальных вызовов, связанных с этими странами.

Роль и Китая, и Индии будет в очень значительной степени зависеть от (i) запаса их внутренней социально-экономической и политической устойчивости, а также (ii) характера проецирования их влияния вовне. И в том, и в другом отношении сохраняется потенциал неопределенности, что объективно будет требовать от всех международных игроков достаточно осторожной и сбалансированной политической линии — но также подталкивать их к взаимной конкуренции на этом поле.

Нет никаких оснований полагать, что в формирующемся миропорядке будет меньше проблемных ситуаций и острых коллизий. При этом **главная системная интрига** разворачивается по двум траекториям: (i) становление новой конфигурации и баланса сил на глобальном и региональных уровнях; (ii) отношения «центр — периферия» по проблемам развития в самом широком смысле слова, имея в виду технологии, информацию, ресурсы, финансовые инструменты, человеческий капитал, перемещение людей и т.п. Настройка глобальной сбалансированности системы в сочетании с поддержанием сложной и противоречивой динамики взаимоотношений внутри ее региональных сегментов — таков вызов, который возникает сегодня перед участниками международной жизни.

Новые разломы. В ходе текущих или возможных в будущем международно-политических трансформаций возникают импульсы к новым размежеваниям на мировой арене.

Одно из них — наиболее заметное, широко комментируемое и чаще всего представляемое в драматических тонах — идет по линии **Россия — Запад**. Здесь сливаются воедино разные факторы — и те, которые могут трактоваться как стимулирующие второе издание холодной войны (при всех отличиях от прототипа конца 1940-х гг. и последующих четырех десятилетий), и свидетельствующие о проявлении геополитического соперничества, и обусловленные внутриполитической динамикой. Масштабы явления удручают — настолько широк круг вопросов, по которым идет взаимное отторжение сторон: расширение НАТО на восток, соперничество за постсоветское пространство, события на Украине, применение силы без санкции Совета Безопасности ООН, планы ЕвроПРО, ситуация в Сирии... Кооперативная часть спектра возможных взаимоотношений если и не элиминирована полностью, то становится маргинальной и чуть ли не табуированной. Шансы на ее продвижение не исчезли совсем, но их становится все меньше. И нет особых надежд на то, что ситуацию удастся при желании — когда к тому возникнет политический импульс — исправить быстро и малыми усилиями. Взаимное доверие теряется легко, а приобретает трудно и долго.

Еще одна разделительная линия обозначилась между **Китаем**, с одной стороны, и **США с их союзниками** (прежде всего азиатскими) — с другой. Для формирующейся системы международных отношений она может стать даже более

значимым маркером, оттеснив перипетии с «российским разворотом» на задний план.

Как отмечалось выше, здесь иногда видят основание для новой биполярности. Если обогатить последнюю участием России, то оба размежевания могут оказаться взаимодополняющими. Их логика способна подталкивать Россию и Китай к сближению, стимулировать курс на конституирование ОДКБ / ШОС / БРИКС в качестве экономического и политического противовеса Западу.

Вместе с тем эту логику балансируют достаточно мощные экономические и политические императивы. Для основных стран ШОС / БРИКС (Россия, Китай, Индия) экономическое взаимодействие с Западом, зависимость от него в получении инвестиций и новейших технологий шире, чем значимость их взаимных связей. Есть противоречия и внутри ОДКБ / ШОС / БРИКС (между Индией и Китаем, Индией и Пакистаном, между странами Центральной Азии) — иногда более острые, чем между государствами указанных объединений и Западом. Так что политически мотивированного желания объединиться против «старого истеблишмента» международной системы может оказаться недостаточно.

В целом есть много оснований полагать, что в складывающейся сегодня международной системе главная ось будет формироваться по линии отношений США — Китай, выстраиваемых в соответствии с лекалами стратегического сотрудничества или стратегического противоборства. Это, однако, не предопределяет характер возникающих вокруг них коалиций и размежеваний.

Другие эвентуальные конфигурации размежевания могут сложиться **на почве противодействия исламскому радикализму**. В принципе этот тренд, если исходить из неких максималистских допущений, способен даже работать на сплочение России, Запада и Китая, ставя их по одну сторону баррикад. Но формирование такого треугольника под влиянием указанного стимула — слишком далеко идущая гипотеза, пока не находящая подтверждения на практике. Во всяком случае, хотя тревога касательно угрозы со стороны радикального (экстремистского) исламизма распространена весьма широко, сама эта озабоченность не приблизила его оппонентов к превращению в настоящих союзников — ни в трехсторонней, ни даже в двусторонней конфигурации.

Здесь важна и другая сторона медали: противостояние радикальным тенденциям таит в себе опасность привнесения в него межкультурных (межрелигиозных) коннотаций. Последствия могут сказаться на внутренней ситуации в некоторых странах, но в еще большей степени затронуть внешнеполитическую сферу — как политику соответствующих государств, так и весь комплекс отношений между немусульманскими и мусульманскими странами. Там, где существуют традиции ответственного политического лидерства, эту опасность чувствуют и всячески стараются минимизировать. Но, во-первых, не во всех странах такого рода традиции носят устойчивый характер; во-вторых, на волне популизма может оказаться утраченным и, казалось бы, вполне надежный иммунитет от рискованных слов или действий на этом поле.

Насколько серьезны риски для международной системы, проистекающие из упомянутых импульсов к размежеванию? Проблема в том, что последние

могут приобретать самодовлеющий характер, ограничивая свободу рук участников международной жизни и делая их заложниками инерционного курса. Не исключено и сознательное использование этой карты соперниками или недобросовестными конкурентами. Турбулентности переходного периода делают такую возможность достаточно реальной. На более отдаленных по времени горизонтах, по мере консолидации и упрочения новой системы, можно рассчитывать на некоторое снижение указанных рисков.

Характер международной системы будет во многом зависеть от весомости, значимости феномена **суверенного партикуляризма**. Речь идет о представлениях и политических императивах, ставящих во главу угла абсолютную ценность суверенитета и столь же абсолютное превалирование национальных (страновых) интересов.

Дискуссии — и концептуальные, и на уровне практической политики — о том, как должны соотноситься друг с другом **внутренняя проблематика и международные отношения**, отнюдь не относятся к чему-то новому. Но сегодня сам этот вопрос приобретает весьма острую артикуляцию. Здесь возникают особенно серьезные вызовы в связи с коллизиями вокруг суверенитета и «цветных революций».

Минималистская (и даже запретительная) трактовка оснований и пределов для внешнего вмешательства во внутренние дела государств исходит из того, что таковое может быть выражением агрессивных поползновений некоторых участников международной жизни, их стремления к доминированию. Противоположный подход исходит из невозможности абсолютного суверенитета, указывает на глубочайшую (и усиливающуюся) связь проблемных ситуаций внутри страны с внешним миром, растущее влияние экономических и политических процессов, имеющих транснациональный характер.

В международно-политической практике на этой почве возникают не только полемические баталии, но и реальные (а нередко и кровавые) конфликты. Направление, на котором возможно решение проблемы, давно обозначено — это принятие государством на себя некоторых обязательств касательно соответствия своего внутреннего развития определенным международным критериям. Такие обязательства могут иметь формальный характер, но гораздо важнее, чтобы они составляли некий *de facto* признаваемый «кодекс поведения». Возможно, и то и другое со временем будет становиться все более распространенной практикой. Но движение по этому пути если и началось, то сейчас в некоторых сегментах международной системы явно застопорилось (или вообще пошло в обратном направлении). В любом случае эволюция по данному вектору будет процессом очень небыстрым.

А вот вероятность дополнительной конфликтности на этой почве гораздо выше. Речь идет о ситуациях, когда внешние контрагенты охваченной волнениями страны трактуют происходящие в ней события с прямо противоположных позиций (как в случае с Украиной и Сирией), или когда не удастся прийти к согласию о мерах, которые может и должно принять международное сообщество (как в случае с Ливией).

Если «углубление» во внутреннюю политику носит конфликтогенный характер, то его антитезой, казалось бы, правомерно считать «возвышение» над национально-государственным уровнем. Наличие **общих вызовов и глобальных проблем** традиционно рассматривается как фактор консолидации международного сообщества. Экология, климат, терроризм, другие формы транснациональной криминальной активности, здоровье людей, миграция — это лишь короткий (и далеко не полный) перечень ключевых слов, которыми обозначают расширяющееся поле международного сотрудничества. Его императивность — в понимании невозможности добиться значимых результатов, если действовать в одиночку.

Согласно оптимистическому взгляду на вещи, стимулы к сотрудничеству для ответа на общие вызовы окажутся столь значительными, что они, возможно, позволят даже преодолеть или, по крайней мере, как-то микшировать возникшее в последние годы обрушение отношений между Россией и Западом. К сожалению, здесь есть основания и для скепсиса.

- Прежде всего имеется уже немалый опыт обращения к таким проблемам. Он, безусловно, позитивен, позволяет говорить о значительных результатах, достигнутых по многим конкретным направлениям международного сотрудничества. Но он же свидетельствует о том, что качественного прорыва в смысле воздействия на международную систему не произошло. Наглядный пример — проблематика борьбы с международным терроризмом. Она так и не стала могучим драйвером совместных действий, как ожидалось после драматической атаки на Всемирный торговый центр 11 сентября 2001 г. А ведь общеполитические условия для такого развития были тогда гораздо более благоприятными, поскольку сохранялся позитивный импульс совместного опыта преодоления холодной войны. Но в таком случае, какие у нас основания рассчитывать, что сегодня «война с международным терроризмом 2.0» окажется более успешной?
- Становится все очевиднее, что глобальные проблемы и общие для всех вызовы создают не только новые стимулы к сотрудничеству государств, но и новые противоречия между ними. Например, могут усугублять их фактическое неравенство по технологическим возможностям. Или неодинаково у разных стран соотноситься с их другими приоритетами (как это сейчас происходит в области кибербезопасности).
- И наконец, ориентация на решение таких проблем совместными усилиями исходит из модели глобализирующегося мира, наличия общих ценностей и разделяемых всеми интересов. Но сейчас есть много признаков того, что набирает силу противоположный тренд, когда во главу угла ставятся исключительно собственные озабоченности и интересы.

Последствия на этом треке могут сказаться и в гораздо более широком плане. **Усиление «национальных императивов»** в трактовке задач внешней политики, экономического развития, безопасности сегодня многим кажется правомерным

и естественным. Трудно сказать, надолго ли, но этот крен становится более отчетливым. Если он сохранится или тем более усилится, то будет накладывать все более заметный отпечаток в целом на ментальность по отношению к внешнему миру, ставя партикулярные мотивы на первое место и отодвигая на задний план те, которые выходят за рамки национально-государственного прагматизма, соотносятся с проблемами социума в широком смысле слова или носят солидаристский характер.

Аргументы из арсенала «национального эгоизма» относительно легко получают поддержку внутри страны, что становится могучим фактором легитимизации соответствующей политики. К тому же ее легко оправдывать, апеллируя к суверенитету («делаем то, что считаем нужным, руководствуясь национальными интересами»). В результате растут предпосылки для международной конфликтности и становится более трудным поиск взаимоприемлемых компромиссных развязок.

4. Механизмы международной политики: инерционность плюс коррективы

В последние годы мы наблюдаем буквально шквал критики в отношении того, как построена и функционирует международная система. Очень многим аналитикам и политикам трудно удержаться от соблазна высказать в ее адрес самые серьезные претензии. Да и нет нужды особо утруждаться на этот счет — настолько кажутся самоочевидными недостатки существующего миропорядка.

Но это парадоксальным образом сочетается с отсутствием сколько-нибудь убедительных идей на предмет его «обновления» — идей, не просто вдохновляемых благими пожеланиями, а имеющих реалистические шансы на воплощение в жизнь. Поэтому рискуем высказать тезис, прямо противоположный тому, что считается мейнстримом в современном дискурсе: нет никаких оснований ожидать кардинальной перестройки структур международного взаимодействия. Реалистическая перспектива — не радикальная трансформация международной системы, а упрочение механизмов, через которые обеспечивается ее функционирование. Хотя и с возможными коррективами.

Ключевое звено. Подавляющее большинство стран поддерживают тезис о центральном месте ООН в организации международной жизни. Этот подход сохраняется как безусловный официальный алгоритм — хотя на практике нередко дает сбой и тогда сочетается с поиском альтернатив. Последние, однако, принимаются и продвигаются по прагматическим основаниям, а не как принципиальная антитеза ориентации на ключевую роль ООН. Популистские антиооновские эскапады шансов на успех не имеют.

В рамках такого подхода возможны изменения по тем или иным аспектам деятельности организации, включая и реформу Совета Безопасности. В последнем право вето, которым располагают его постоянные члены, почти наверняка будет и впредь ставиться под вопрос полемически, но не в практическом плане.

Добровольное самоограничение в использовании права вето может стать реалистической опцией, по-видимому, только при глубоких сдвигах в сторону формирования кооперативных начал в международной системе, что пока выглядит достаточно отдаленной перспективой. А вот обеспечение более широкой предствительности Совета Безопасности имеет шансы на реализацию.

Глобальное регулирование². Наряду с механизмами, действующими в рамках или под эгидой ООН, созданы и иные многосторонние форматы взаимодействия государств. Некоторые из них существуют уже не одно десятилетие и занимают достаточно устоявшееся место в системе глобального регулирования. Другие пока только нащупывают свою нишу и далеко не всегда выглядят дееспособными и перспективными.

- **G7 («большая семерка»)** все больше действует как площадка для обмена мнениями между крупнейшими западными странами, полезная для поддержания контактов, но вряд ли способная приводить к прорывным решениям и тем более к их реализации. Новое качество она смогла бы обрести в случае присоединения Китая. Возвращение России могло бы стать символическим актом восстановления ее нормальных отношений с Западом, но маловероятно при сохранении существующих тенденций.
- **G20 («большая двадцатка»)** пытается постепенно наращивать свой потенциал для согласований самого общего плана по финансово-экономическим аспектам международного развития, не требующим тщательной проработки и имеющим достаточно ограниченное практическое значение. Не ясно, окажутся ли результаты деятельности «двадцатки» более весомыми, чем то, что предлагают другие структуры (например, в сравнении с рекомендациями по линии МВФ). Но заинтересованность в ее сохранении как элемента системы глобального регулирования, пусть пока и носящего скорее символический характер, сохраняется.
- В рамках многочисленных межгосударственных структур (прежде всего под эгидой ООН) процесс **многосторонних согласований по различным функциональным направлениям** давно приобрел рутинно-стабильный характер, а в будущем может продолжаться с повышающейся интенсивностью — по мере наращивания взаимозависимостей в контексте глобализации (и вопреки прогнозам о ее затухании). Некоторые механизмы могут быть достаточно серьезно скорректированы с целью изменения на предмет повышения возможностей мониторинга и регулирования. Для России актуальным является решение вопроса о **вступлении в ОЭСР** — желательно не откладывая это до урегулирования общих проблем взаимоотношений с Западом.

Региональный контекст. Большинство из существующих сегодня многосторонних межгосударственных структур ориентируются на региональное

² Англоязычный эквивалент — *global governance*. На русском языке также используется термин «глобальное управление».

и трансрегиональное взаимодействие. Многие (хотя и не все) являются важным фактором международно-политического ландшафта. Некоторые из них имеют высокую значимость для России — прежде всего сориентированные на общеполитическую проблематику, обеспечение безопасности, продвижение многостороннего сотрудничества, такие как ШОС, ОДКБ, ОБСЕ, НАТО, ЕС, Совет Европы, БРИКС.

Свою линию в отношении каждой из этих структур Россия выстраивает, прежде всего, исходя из общеполитических ориентиров. Могут играть роль и конъюнктурные обстоятельства. Вне конъюнктуры — целесообразность таких параметров, как: поддержание и укрепление стабильности по российской периферии, формирование позитивного имиджа страны, наращивание кооперативных элементов в формирующемся миропорядке и снижение конфронтационного начала. Конечно, в большинстве случаев приоритетны именно индивидуальные отношения со странами-членами соответствующих структур, но при этом имеет смысл воздерживаться от противопоставления двусторонних и многосторонних форматов.

Мегаблоки. В современной глобальной динамике важным фактором становится формирование новых политико-экономических альянсов (мегаблоков) и/или выдвижение соответствующих интеграционных проектов. К таковым можно отнести, к примеру, Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП), Трасихоокеанское партнерство (ТТП), Экономический пояс шелкового пути (ЭПШП), Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Для выявления их реальной значимости, скорее всего, потребуется время. При этом по некоторым направлениям возможно торможение или даже попятное движение. Но в целом в формирующейся международной системе данному компоненту будет принадлежать значимое место. Хотя здесь надо иметь в виду как объективную экономическую составляющую этого развития, так и его политический контекст — неодинаковый применительно к каждому конкретному случаю. Россия патронирует ЕАЭС; Китай продвигает ЭПШП; те, кто не рассчитывает получить доступ в ТТИП и ТТП, критикуют их по мотивам селективного подхода и т.п. Тем не менее ламентации касательно дискриминационного характера некоторых из указанных структур неуместны (и бессмысленны).

Негосударственные акторы. Главными фигурами на международно-политической сцене являются государства. Но вместе с тем все более заметно присутствие на ней негосударственных акторов. Субститутами государств в качестве главных действующих лиц на мировой арене они не становятся, вопреки прогнозам на этот счет, которые появлялись вплоть до относительно недавнего времени. Но число их увеличивается, масштабы деятельности расширяются. Везде, где возникает потребность в трансграничном взаимодействии — будь то сфера материального производства или организация финансовых потоков, деятельность этнокультурного или экологического характера, правозащитная или криминальная активность — таковое происходит с возрастающим участием негосударственных образований различного рода.

Некоторые из них, выступая на международном поле, бросают вызов государству (как, например, террористические сети), могут ориентироваться на независимое от него поведение и даже располагать более значимыми ресурсами (бизнес-структуры), проявляют готовность взять на себя ряд его рутинных и особенно вновь возникающих функций (традиционные неправительственные организации). В результате международно-политическое пространство становится поливалентным, структурируется по более сложным, многомерным алгоритмам.

Государство этого пространства не покидает, но реагирует на присутствие там негосударственных акторов по-разному. В одних случаях ведет жесткую борьбу с конкурентами и/или оппонентами, и эта борьба становится мощным стимулом межгосударственного сотрудничества (например, по вопросам противодействия международному терроризму и международной преступности). В других стремится поставить их под контроль. Или пытается повлиять на них — например, добиться того, чтобы их деятельность была более открытой и содержала более весомую социальную компоненту (как в случае с транснациональными бизнес-структурами).

Выстраивание отношений государства и негосударственных акторов применительно к международным делам на началах партнерства должно постепенно становиться стандартом, нормой, но это не всегда оказывается достижимым. Активность негосударственных структур, действующих в трансграничном контексте, достаточно часто вызывает раздражение официальных властей в тех случаях, когда последние становятся объектом критики и давления. Можно ожидать, что таковые в формирующемся миропорядке будут только усиливаться — вполне вероятно, вызывая встречные упреки со стороны властей в игнорировании национальных интересов. Но как показывает практика, адаптируемость к международной среде, способность использовать ее в своих интересах оказываются выше у государств, умеющих наладить взаимодействие с негосударственными структурами.

5. Меняющийся характер вызовов

Формирующийся миропорядок не перечеркивает ключевые проблемные темы международно-политического развития. Но в подход к некоторым из них явно привносятся новые акценты.

Обеспечение безопасности. Примечательная новелла — более широкая трактовка безопасности и всего, что с ней связано. Это касается угроз и вызовов безопасности; условий ее обеспечения; используемых методов, средств и инструментов; параметров возможного взаимодействия с внешними контрагентами и т.п. Представления на этот счет становятся более разноплановыми и многомерными, а также осуществляют своего рода экспансию в те сферы общественной жизни, которые раньше отнюдь не считались напрямую затрагивающими безопасность. Иногда такие представления приобретают поистине

всеобъемлющий характер и подменяют собой любые другие характеристики социума.

Это — крайне противоречивая тенденция. С одной стороны, кажется вполне обоснованным стремление к преодолению подхода, который во главу угла ставит только (или преимущественно) военные аспекты безопасности. С другой — если любую проблему можно объявить относящейся к национальной безопасности, то размывается не только специфика последней, но и ее адекватная оценка. Соображения касательно укрепления безопасности могут формулироваться не на основе внятных критериев, а исходя из ситуативно нагнетаемого алармизма.

Отмеченная тенденция парадоксальным образом сочетается с возвратом к традиционному военно-силовому мышлению (о чем будет сказано ниже). Возвращаются к жизни и старые алгоритмы. Например, тот, которым описывается классический парадокс безопасности: в заботе о своей безопасности государство А ее укрепляет, но при этом усиливает ощущение уязвимости у оппонента (государства Б) и подталкивает его к ответным действиям, каковые еще больше подрывают безопасность государства А и вызывают встречную реакцию уже с его стороны. Это движение по кругу может воспроизводиться снова и снова, с каждым разом все больше подрывая стабильность. Причем почва для необратимых последствий оказывается подготовленной уже на ранних циклах этого круговорота.

Тут проявляется еще одна удручающая закономерность — самооправдывающегося пророчества. Не это ли произошло в связи с развитием кризиса вокруг Украины?

- Одним из мотивов действий Москвы было желание не допустить разворота Украины в сторону Запада. Но в результате возникшего кризиса такой разворот стал по сути дела необратимым.
- Другая озабоченность касалась усиления военных возможностей НАТО вблизи российских границ. Именно это и стало происходить уже вскоре после разразившегося кризиса.
- Настораживала перспектива появления на украинской территории вооруженных сил и элементов военной инфраструктуры НАТО (Запада). Но теперь она перестает носить теоретический характер и может перейти в плоскость практической реализации.

Бессмысленно спорить, вызывает новый миропорядок к жизни эти коллизии или «всего лишь» создает для них благоприятные условия. Тревожит то, что в любом случае такое развитие делает обстановку в мире менее устойчивой.

Ядерное оружие, нераспространение. Сегодня происходит возрождение озабоченностей касательно ядерных вооружений. Озабоченностей, которые казались преодоленными на протяжении нескольких последних десятилетий, когда нарабатывался опыт соответствующих обсуждений политиками, экспертами и официальными переговорщиками, готовились и заключались межгосударственные соглашения, осуществлялась интенсивная деятельность по их верификации.

Некоторые высказывания, сделанные на высоком уровне в связи с событиями последних лет, могут быть восприняты или интерпретированы как политическое использование ядерного оружия, а в более широком плане — как его публичная легитимация. А ведь и то и другое уже на протяжении десятилетий было если не табуированной, то неполиткорректной темой.

Примечателен и всплеск полемики по вопросам ядерных вооружений. А также возобновившиеся дискуссии экспертов о возможностях применения ядерного оружия, его роли в предотвращении эвентуального конфликта, его использовании для прекращения эскалации и т.п. Важно отметить, что разговоры на эти темы носят не только концептуальный характер, поскольку используемые аргументы «заточены» на соответствующие практические последствия.

Здесь обнаруживаются, по крайней мере, два важных следствия для международных отношений.

Во-первых, их не может не затронуть воспроизведение дискурса касательно стратегической стабильности (кредитоспособность ядерного сдерживания и т.п.) и возникающих на этой почве императивов для военного строительства. Отсюда, как нетрудно предположить, идет прямая линия к возрождению ядерного соперничества. Причем после долгой паузы в вопросах контроля над ядерными вооружениями.

Во-вторых, отсутствие ясной перспективы уничтожения ядерного оружия будет, как и прежде, оставаться самым убедительным обоснованием эвентуальных действий по его распространению. Обе темы были традиционными еще для миропорядка эпохи биполярной конфронтации и несколько утратили актуальность в контексте усилий по его перестройке, но могут снова выйти на первый план.

Наращивание военных усилий в ядерной и «околоядерной» сферах уже происходит (испытательные пуски ракет, создание новых типов ядерного оружия и т.п.). В результате опасения на этот счет приобретают конкретный, предметно осязаемый характер. На фоне масштабных военных приготовлений США обвинить Россию в инициировании новой гонки вооружений затруднительно. Но надо иметь в виду и другую сторону медали. США в скором времени подойдут к началу нового цикла в модернизации ядерных вооружений, и тогда ссылки на амбициозную российскую военную программу и достигнутые Россией результаты, которыми она заслуженно гордится, станут впечатляющим оправданием и обоснованием запроса конгрессу на соответствующие ассигнования.

Применение силы. Одна из тревожных тенденций формирующегося миропорядка — «банализация» трансграничного применения силы, которое может стать не столько драматическим нарушением нормального хода событий, сколько привычной и рутинной практикой. Даже Москва, которая традиционно придерживалась на этот счет максимально ограничительного подхода (никакого применения силы, кроме как (i) в целях самообороны и (ii) с санкции Совета Безопасности), отошла от него в ходе бурных перипетий последнего десятилетия. Хотя вряд ли ее можно упрекнуть в том, что именно она инициировала эту тенденцию — Южной Осетии и Крыму предшествовали Югославия и Ирак.

Не будем сгущать краски, как это делается в некоторых драматически артикулированных комментариях. Сказать, что уже сегодня «право сильного» становится безусловно господствующим алгоритмом и что готовность к применению силы имеет место чуть ли не везде и у всех, было бы явным преувеличением. Международное право по-прежнему играет роль некоторого регулятора на этот счет (хотя далеко не всегда и с возрастающей «гибкостью» в его интерпретации). Могут работать и сдерживающие факторы иного характера (например, связанные с репутационными издержками). И все же ослабление самоограничителей (формальных и политических) касательно трансграничного применения силы — достаточно четко прослеживаемый тренд в международном развитии. Действия любой страны в этом ключе могут иметь следствием более «легковесное» принятие соответствующих решений в будущем — как ею самой, так и другими участниками международной жизни.

В более широком плане стоит отметить переоценку представлений об относительном уменьшении роли военной силы, которые были популярными в контексте преодоления холодной войны. Так, реакцией НАТО на украинский кризис стало:

- повышение боеготовности вооруженных сил;
- укрепление военно-политического взаимодействия со странами по российской периферии (Молдавией, Украиной, Грузией);
- коррективы военно-политической стратегии;
- наращивание сил быстрого развертывания с повышением их боеготовности и значительным увеличением численности;
- создание кадрированных штабных структур по восточной периферии альянса для обеспечения возможности быстрого широкомасштабного развертывания этих сил в новых странах-членах;
- усиление взаимодействия разведывательных ведомств.

Международному сообществу еще предстоит выяснить, какими последствиями чревата указанная тенденция. Пальма первенства и здесь отнюдь не за Россией, но если в связи с Косово и Ираком она противодействовала этому процессу, то с вовлечением в Сирию оказалась в мейнстриме. Не исключено, что применение силы может стать даже более широким по территориальному ареалу. А дискуссии о том, насколько таковое правомерно, отойдут на второй план, — проблему будут скорее видеть в том, чтобы обеспечить достижение максимального результата в кратчайшие сроки и при минимизации политических издержек (как внутренних, так и внешних).

Наконец, разграничение между «силовым» и «несиловым» воздействием трансграничного характера становится все более размытым. Это обстоятельство достаточно четко отражается понятием «гибридная война» (за неимением лучшего термина). Оно фокусирует в себе как опасения касательно внешних угроз, так и возможности воздействия на других. И может включать в себя все — от «чер-

ной» пропаганды до подкупа политиков, от кибератак до дестабилизации финансовой системы, от организации сепаратистских движений до действий спецназа и т.п.

Строго говоря, указанное явление тоже нельзя характеризовать как нечто абсолютно новое — из истории хорошо известны многочисленные примеры на этот счет. Они встречаются даже в библейских текстах. В сущности, новыми (по итогам последних лет десяти-пятнадцати) можно, пожалуй, считать три обстоятельства:

- использование соответствующих «технологий» было протестировано в беспрецедентно широких масштабах (что распахивает им дверь в будущее);
- возможности пропагандистских и политических манипуляций в этой области оказались на порядок более высокими, чем можно было предположить;
- возникла своего рода апология «гибридных войн» — когда их начинают считать более результативными (или более опасными — в зависимости от угла зрения) в сравнении с традиционными методами.

Впрочем, в отношении всех этих оценок могут возникать вполне обоснованные сомнения — из-за их насыщенности конспирологическим компонентом в сочетании с упомянутым фактором манипулятивности.

Территории и границы. На палитре формирующегося миропорядка вырисовывается еще одна старая как мир проблема, касающаяся странового статуса территорий. Она включает или затрагивает такие темы, как изменение границ, сецессия, ирредентизм и т.п. Все они могут обрести новое дыхание в условиях, когда во многих регионах вековой иммобилизм сменяется всплеском социальной активности и поиском идентичности.

Об исключительной сложности вопроса о границах и страновой принадлежности территорий хорошо известно по предыдущим состояниям международной системы. Противоречия на этой почве — один из главных источников конфликтов и войн. Но есть и немалый опыт в том, что касается попыток разрешения такого рода коллизий. Здесь тоже существует огромная история вопроса; есть общее понимание, что нельзя действовать с наскока и второпях (или же потом за это придется всерьез расплачиваться); наработаны самые разнообразные подходы (в том числе на весьма высоком профессиональном уровне по линии ОБСЕ). Может ли все это быть проигнорировано в условиях формирующегося миропорядка?

Россия решила вопрос с Крымом быстро и, на первый взгляд, исключительно эффективно. А вот открывает ли это путь к осуществлению такого же сценария в других местах и другими действующими лицами — не ясно. Поскольку не очевидно, какие выводы можно было бы сделать из «крымского прецедента»:

- бесспорное превалирование принципа самоопределения (народного волеизъявления) над любыми другими императивами?

- условный характер политических соглашений и договоренностей и возможность их игнорирования, как и вообще апология «постмодернизма» применительно к международному праву?
- важное значение внешних гарантий и поддержки (или их отсутствия)?
- перспективность «собирания земель» по этническому принципу?
- ключевая роль временной спрессованности изменений (фактор «быстрой силы»)?
- обоснованность/целесообразность прямого применения силы или ее проецирования с помощью «гибридных технологий»?

Все эти факторы, определяющие поведение государств в подобных кризисных ситуациях, специфичны и ситуативны. Но они могут оказаться релевантными в зонах международно-политической турбулентности (например, в Африке, на Ближнем и Среднем Востоке) даже несмотря на убедительно продемонстрированные весьма высокие политические, репутационные и иные издержки односторонних действий, содержащих значимую силовую составляющую.

Здесь есть еще один сюжет для размышлений. То, что Россия не даст «задний ход» в отношении Крыма, очевидно. Очевидно и то, что те, кто инициировал (и кто искренне поддерживает) энергичную негативную реакцию на российские действия, не могут позволить ей превратиться в нечто рутинное, тусклое и бессмысленное (вызывающее в памяти формулы типа «328-го серьезного китайского предупреждения»). Наконец, очевидно, что объективная потребность в нормализации отношений есть сегодня и будет нарастать в будущем. Чтобы привести все эти три императива к единому знаменателю, надо либо деактуализировать «неразрешимую» тему, либо, наоборот, сделать ее драйвером примирения.

Когда и если это удастся сделать в рамках формирующегося миропорядка, тогда и можно будет судить о его зрелости. Одним из показателей которой будет укрепление жизнеспособности международно-политической системы именно в тех проблемных областях, где она не выдержала накапливавшегося в ней напряжения в прошлом и может оказаться уязвимой для новых вызовов в будущем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Arrighi G. The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times. L.: Verso, 1994. 400 p.

Bull H. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. New York: Columbia University Press, 1977. 335 p.

Haas R.N. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance // Foreign Affairs. 2008. May/June. URL: <http://www.cfr.org/united-states/age-nonpolarity/p16034> (accessed: 15.03.2017).

Kissinger H. Diplomacy. N. Y. Simon & Schuster, 1994. 912 p.

Mandelbaum M. The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the 21st Century. New York: Public Affairs, 2006. 294 p.

Nye Jr., Joseph S. Is the American Century Over? Cambridge, Malden: Polity Press, 2015. 152 p.

Nye Jr., Joseph S. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea // Foreign Affairs. 2017. Vol. 96. No. 1. P. 10–16.

Power, Order, and Change in World Politics / Ed. by G.J. Ikenberry. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 295 p.

Slaughter A.-M. The real new world order // Foreign Affairs. 1997. Vol. 76. No. 3. P. 183–197.

Spruyt H. The End of Empire and the Extension of the Westphalian System: The Normative Basis of the Modern State Order // International Studies Review. 2000. Vol. 2. No. 2. P. 65–92.

The world after crisis. Global tendencies – 2025: changing world. Report of the USA National Intelligence Council. 2008 // Council on Foreign Relations. URL: <http://www.cfr.org/world/global-trends-2025-transformed-world---national-intelligence-councils-2025-project/p17826> (accessed: 15.03.2017).

Zakaria F. The post-American world. New York: W.W. Norton & Company, 2008. 292 p.

МЕНЯЕТСЯ ЛИ МИРОВОЙ ПОРЯДОК?*

Аннотация

Ставится под вопрос тезис о кризисе (крахе) современного миропорядка, ставший важным элементом международно-политического дискурса. Вызовы, аналогичные возникающим в последние годы, имели место и раньше, вопрос в том, какие из них создают опасные новые напряженности и насколько можно их абсорбировать в рамках существующей международной системы. Борьба за место в иерархии полицентричного миропорядка будет идти по возрастающей. Но в отношении международной институциональной структуры реалистическая перспектива — не ее радикальная трансформация, а упрочение существующих механизмов (хотя и с возможными коррективами). В перераспределении удельного веса различных центров влияния на мировой арене наиболее существенные (хотя и разноректорные) изменения касаются возможностей Китая, США, Запада в целом, Индии, России, а также ряда государств регионального уровня. «Ранжирование» в международных делах носит калейдоскопический характер, создавая потенциал неустойчивости мировой системы, но вместе с тем придавая ей дополнительную гибкость. Наряду с размежеваниями по линиям США — Китай и Россия — Запад главная системная интрига формируется по взаимоотношениям «центр — периферия». Новые акценты возникают на пересечении императивов международно-системного и национально-государственного уровня (вмешательство во внутренние дела, глобальные проблемы, приоритет суверенного партикуляризма) и в трактовке ряда важнейших традиционных для международного взаимодействия тем (безопасность, применение силы, статус территорий).

Сегодня в оценках современной международно-политической обстановки преобладают драматические мотивы. Картину зачастую рисуют поистине апокалиптическую: мир вступает в новую эпоху, главными особенностями которой становятся доминирование наступательного национализма, отказ от формальных и неформальных императивов поведения на международной арене, эрозия сдерживающих факторов, опасное балансирование, усиливающаяся неопределенность, всеобщий отказ от игры по правилам и как результат — повышенные риски и непредсказуемости.

* Статья «Новый миропорядок: преодоление старого или его трансформация?» опубликована в журнале «Мировая экономика и международные отношения» (2019. Т. 63. № 5. С. 7–23).

В настоящей статье все указанные опасности принимаются во внимание, однако не рассматриваются как нечто имманентно присущее современной международной системе и тем более обрекающее ее на неизбежный крах. В ней действительно формируются некие новые параметры, но важно посмотреть, во-первых, на их содержательную сторону и, во-вторых, на их последствия для развития на мировой арене, для поведения участников международной жизни, для состояния их взаимоотношений. Возможно, международная система действительно требует замены — хотя это еще надо обосновать и составить соответствующую смету. Однако не исключено, что необходимо совсем иное: выяснить, в чем именно ее уязвимость перед лицом возникающих проблем и как повысить ее резистентность, устойчивость, способность к их решению. Далеко не всегда имеет смысл сводить все к полному обрушению того, что есть, и его тотальному замещению чем-то не существовавшим ранее.

Бритва Оккама: не множить сущее без необходимости

Для ежегодной Мюнхенской конференции по безопасности обычно готовится доклад с анализом крупнейших международно-политических вызовов, с которыми сталкивается мир. В этом году на первых же страницах нового доклада четко сформулирована следующая мысль: сегодня надо иметь в виду не просто вызовы или даже череду кризисов — вполне возможно, что мы являемся свидетелями разрушения существующего миропорядка [1, р. 6].

В аналитическом дискурсе эта тема обозначилась уже два-три года назад [2]. Но теперь за нее всерьез взялись политические гранды. В упомянутом докладе приводятся слова Ангелы Меркель, которая после избрания в четвертый раз канцлером Германии и особенно в свете объявленного решения о предстоящем уходе со своего поста воспринимается как гуру европейской политики: «Хорошо нам известные и проверенные рамки [международного] порядка находятся сейчас под сильным давлением» [3]. Еще более драматическими красками обрисовал положение дел ее министр иностранных дел Хайко Маас: «Мировой порядок, который мы когда-то знали, к которому приспособились и в котором даже временами чувствовали себя комфортно — этот мировой порядок больше не существует» [4]. Нередко высказывается мысль, что даже если приложить усилия к исправлению ситуации, восстановить *status quo ante* будет чрезвычайно трудно. По словам французского президента Эммануэля Макрона, речь идет не просто об «интерлюдии» в историческом процессе — поскольку «мы сейчас переживаем кризис эффективности и принципов современного мирового порядка, который будет невозможно вернуть на проложенную траекторию или наладить так, чтобы он функционировал, как прежде» [5].

Представления о разрушении прежнего миропорядка в последнее время становятся доминантой и в отечественном политическом дискурсе, сфокусированном на международной проблематике (включая публицистику и даже научные

исследования). Правда, акцент здесь зачастую оказывается принципиально иным. Логика рассуждений носит примерно такой характер.

Новая международная система рождается после крупных военных потрясений в результате договоренностей между главными действующими лицами, которые могут претендовать в ней на весомую роль. Так было после эпохи наполеоновских войн, после Первой мировой войны, после Второй мировой войны. А вот по завершении холодной войны такую черту под старым порядком не подвели. Новый же формировался прагматично, но не концептуально, — через разрешение конкретных проблем на основе *ad hoc*, но без какого-либо общего плана, без достижения консенсуса, без соблюдения взаимоприемлемого баланса интересов. По этой причине он не мог стать надежной и устойчивой основой того способа организации международной жизни, который был реализован на практике. В нем сохраняются некоторые элементы Ялтинско-Потсдамской системы, но все очевиднее становится их несоответствие новой реальности, которая все больше вступает с ними в противоречие.

Поэтому то, что происходит сейчас в международных делах, надо рассматривать как стимул для реализации отложенного запроса с временным гэпом примерно в четверть века. Давно пора договориться о новых параметрах формирования международного пространства, новых правилах поведения в нем, новых механизмах определения взаимной ответственности и взаимных возможностей. Снять несправедливости первоначального периода после окончания холодной войны, когда некоторые страны, в силу сложившегося положения вещей, оказались отстраненными от разработки/корректировки проекта европейской (и международной) архитектуры. Зафиксировать законные интересы стран, обусловленные историей, культурой, географией, экономическими мотивами, императивами безопасности¹.

Несмотря на вариативность логики рассуждений о кризисе миропорядка [7; 8], оснований для драматических оценок на этот счет, казалось бы, более чем достаточно. При взгляде из Москвы, конечно же, первое, что возникает перед глазами — это обвал отношений между Россией и Западом, вектор которых удивительно быстро изменился на 180 градусов. На смену недавним взаимным позитивным ожиданиям пришли недоверие и раздражение, на глазах рассыпается контроль над вооружениями, возобновилось геополитическое соперничество. На Западе считают, что Россия перешла в контрнаступление, символом которого стала ее активность по широкому внешнеполитическому периметру (Южная Осетия, Крым, Донбасс, Сирия). В российском информационно-политическом пространстве доминируют рулады о попытках Запада помешать нашему «вставанию с колен», об извечном стремлении задвинуть страну на периферию международно-политической системы, а то и вообще стереть ее с лица земли.

¹ «Россия, — считает Ф.А. Лукьянов, — не признавала незыблемыми реалии, возникшие после распада СССР; ...[она] так никогда в полной мере и не согласилась с существованием “нового мирового порядка”, который Запад считал само собой разумеющимся, хотя до середины 2000-х гг. мирилась с ним как с данностью» [6, с. 74].

Правда, уже на этом этапе размышлений возникает ощущение своего рода *déjà vu*: мы с такого рода ситуациями уже встречались, причем не в такие уж отдаленные по историческим меркам времена. Был Берлинский кризис, был Карибский кризис, были политически мотивированные ограничения по торгово-экономическим связям («Коком»), были примеры бойкотирования спортивных мероприятий (олимпиады в Москве и в Лос-Анджелесе). А уж о гонке вооружений и говорить не приходится. То же самое можно сказать о геополитическом соперничестве в различных районах мира: Вьетнам, Ангола, Афганистан (если ограничиться далеко не полным списком) — плюс постоянный потенциал взрывоопасного развития событий на Ближнем Востоке, где в 1973 г. дело дошло до настоящего, а не пропагандистского балансирования на грани «большой войны» двух сверхдержав с приведением в состояние повышенной боеготовности ядерных сил.

Конечно, на треке Восток — Запад (Россия — Запад) сегодня возникли серьезные опасности. Серьезные — да, но вряд ли есть основания считать это чем-то новым. Разве что в сравнении с практикой (а еще больше надеждами) недавнего прошлого. Хотя это скорее не новое, а хорошо (или не слишком хорошо) забытое старое.

Здесь, возможно, стоит вспомнить спор о том, уместно или неуместно характеризовать обострение отношений между Россией и Западом как новую холодную войну [9]. Дискуссии на этот счет, строго говоря, носят сугубо терминологический характер — все зависит от того, какое содержание вкладывается в понятие «холодная война».

Если речь идет о существовавшей более 40 лет специфической форме взаимоотношений между СССР и его сателлитами, с одной стороны, и государствами Запада (прежде всего США и другими участниками НАТО), с другой — то параллели с сегодняшним днем возможны, но серьезных оснований отождествлять первое и второе нет. Слишком велики различия в характере противостояния сторон буквально по всем его параметрам, от идеологии и политической системы до военной компоненты.

А если видеть в холодной войне широкое, но все-таки не всеобъемлющее противостояние сторон (т.е. не доходящее до уровня военного столкновения) — то таких ситуаций в истории международных отношений можно обнаружить великое множество. Когда между государствами возникает и сохраняется (иногда годами и десятилетиями) острая, многоплановая конфронтация, но при этом конфликтующие стороны не хотят ее перерастания в настоящую («горячую») войну. Словосочетание «холодная война» не употреблялось, но суть была именно в этом: масштабное противоборство (временами на грани войны) без перехода к военным действиям. Опыт прошлого, кстати говоря, полезно иметь в виду не только для уточнения терминологии. Он еще свидетельствует и о том, что выходить из такого клинча, призывая к формированию новой международно-политической системы, удастся далеко не всегда. Более продуктивными могут оказаться осторожная минимизация угрозы неконтролируемой эскалации и затем постепенное снижение конфликтного потенциала и напряженности.

Но пойдём дальше по перечню факторов, побуждающих размышлять о том, что «старый мир» исчезает или должен исчезнуть. Ведь совсем недавно многие из них, как казалось, вообще отсутствовали или представлялись достаточно маргинальными. Сегодня они вроде бы образуют некую новую реальность. Но вот вопрос: насколько она замещает или перечеркивает старую?

Усиливающийся Китай: конечно, это величина огромного масштаба. К каким региональным и глобальным последствиям приведет развитие данного тренда мировую экономику и систему политических взаимоотношений — вопрос вопросов. Но ведь возник он не сегодня и не вчера. Еще в 1960-е гг. исходящие из Пекина импульсы ошутимым образом затронули два из трех компонентов международно-политической системы того времени — «мир социализма» и Третий мир. А в 1970-е гг. Китай вносит коррективы в ее биполярную структуру и встает на тот путь, который сегодня приводит его к превращению в один из трех (а может быть, двух) главных центров влияния в современном мире.

«Арабская весна» (а в более широком плане — «мусульманское пробуждение») — еще одно цунами, которое пронеслось над огромным территориальным ареалом, включающим в себя ряд ключевых для современной международной системы стран и регионов. Вопрос о том, каков будет долговременный эффект данного феномена, остается открытым; однозначного ответа на него пока нет. Предположения, что на этой почве могут возникнуть какие-то совершенно новые тенденции в международной среде, совершенно правомерны. Но не менее правомерны были бы аналогичные предположения в отношении иных явлений, схожих по масштабу, размаху, глубине, с каковыми международная система сталкивалась не раз.

Например, в 1960-е гг. появились десятки новых государств, освободившихся от колониальной зависимости. Это, конечно же, имело свои последствия для международно-политической системы, но не стало основанием для того, чтобы счесть ее устаревшей и нуждающейся в замене. Сегодня же, если вернуться к примеру арабских/мусульманских стран, в некоторых из них мощный всплеск социальной активности и политических преобразований был более или менее успешно абсорбирован реформаторскими новациями, а перспективы «выброса» в международную среду в конечном счете купированы. Так что нет ясности, исчерпала ли «старая» международная система свои возможности на данном направлении — и будет ли «новая» (какая новая?) более успешной?

Брекзит: многие «евроскептики» сочли, что он ставит под сомнение перспективы интеграции в рамках Европейского союза и роль последнего в международной системе. Пару лет назад то же самое говорили о внезапно обнаружившейся неспособности ЕС справиться с проблемой миграции. Есть еще одна уныло повторяемая годами мантра: интеграционное сообщество слишком многое замкнуло на себя, Брюссель превратился в диктатора, под бременем которого изнывают страны-члены. Отсюда вывод о новой международной системе, перекрывающей эксцессы интеграции и вообще отправляющей ее в архив — то ли потребность в такой системе становится все более настоятельной, то ли

она уже шествует победным маршем по континенту (Конституция для Европы провалилась, англичане дезертируют и т.д.).

Не будем здесь спорить с этими суждениями. Отметим лишь очевидное: Европейский союз за его более чем полувековую историю отпевали много раз, но он по-прежнему остается самым успешным международно-политическим проектом, унаследованным от XX в. Да, ЕС все время сталкивается с проблемами, часто решает их с трудом, иногда более, иногда менее успешно. Но решает на путях постепенного усиления, а не размывания интеграции. И не отказываясь при этом от «старого» ради неясного «нового». Тот же упоминавшийся в начале статьи Эммануэль Макрон для повышения своего политического рейтинга явно стремится оседлать интеграционную проблематику, а не отмахнуться от нее как ненужного обременения.

Мы можем продолжить перечисление все новых и новых аргументов, выдвигаемых в защиту тезиса о необходимости формирования новой международной системы (или о том, что она вот-вот возникнет, а может быть, уже возникла). Такая система, как *deus ex machina*, призвана чудодейственным образом решить все проблемы, снять все возникающие в международных делах вопросы.

Например: какой внешнеполитической линии в международных делах можно ожидать от Вашингтона (в диапазоне от изоляционизма и унилатерализма до гегемонизма и принуждения к партнерству) — учитывая внутривнутриполитические пертурбации в США? Кто сможет претендовать на роль новых центров влияния, каковы будут их возможности? По каким параметрам будет выстраиваться иерархия в международной системе? Какими императивами (влияние, утилитарные соображения, политико-идеологическая эмпатия, идентичность, приоритет национальных интересов, солидаристские мотивы и т.п.) будут руководствоваться участники международной жизни?

И так далее. В каждом случае мы обнаруживаем вопросы, которые могут быть специфичными по своей конкретике, но однотипными в плане создания вызовов для любой международно-политической системы. Та, которая существует сегодня, может оказаться для этого плохо приспособленной — и тогда в ней будет происходить накопление кризисного потенциала. Но она же может быть сориентирована участниками на то, чтобы реагировать на эти вызовы с той или иной мерой эффективности, например, через модернизацию своих механизмов, их корректировку, адаптацию.

Речь, в сущности, идет о том, что нет большой необходимости в размышлениях и тем более спорах о том, возник ли уже сейчас или возникнет в обозримом будущем новый миропорядок. При желании можно эту гипотезу принять и даже придумать для нового миропорядка название (как Джордж Оруэлл придумал упоминавшийся выше термин «холодная война»). Но важнее, как нам кажется, другое: просканировать существующую международно-политическую систему на предмет выявления происходящих в ней содержательных изменений и их вероятных последствий, чтобы лучше понять реальности сегодняшнего дня и подготовиться к тем, с которыми мы столкнемся завтра.

В диапазоне от хаоса до многополярности

(i) В дискуссиях по этой теме [10] наиболее популярны, пожалуй, рассуждения об усилении хаоса на мировой арене. А ведь до недавнего времени какой-никакой порядок в международно-политической системе существовал. Можно спорить о том, хорош он был или плох, но из него все-таки возникал некоторый алгоритм поведения государства в международных делах. Государство знало, что есть определенные лимиты (формально установленные или молчаливо признаваемые), за которые не стоит выходить. А если и выходить — то серьезно взвесив не только возможные выигрыши, но и потенциальные риски (равно как свою готовность заплатить за них).

Сегодня же, согласно излагаемой логике, система становится все более дезорганизованной и неупорядоченной. В ней начинает господствовать модель «игры без правил». В своем крайнем выражении эта модель сводится к полному произволу в международно-политическом поведении, с готовностью и возможностью использования любых средств (включая силовые и военные) для достижения своих целей.

Распространенный сегодня алармизм в представлениях о современной международно-политической обстановке и ее будущем во многом отталкивается именно от такого видения. Он, конечно, возникает не на пустом месте. Неупорядоченность в тех или иных сегментах международной системы действительно имеет место (в том числе и с потенциально опасными для России «выбросами»). Конфликтность в отдельных регионах нарастает. Относительно недавно считавшиеся общепризнанными нормы поведения ставятся под вопрос: либо на словах, либо в практических действиях.

Однако рассуждения о снижающейся управляемости международными отношениями стали уже чем-то тривиальным. Между тем здесь, как представляется, важно соблюдать сбалансированность и взвешенность в оценках. Есть ли основания драматизировать масштабы этого феномена? Он отнюдь не привел к торжеству гоббсовской «войны всех против всех». Последняя не признается ни как реальность, ни как неизбежность. Даже если исходить из самой критической оценки того, как работают существующие механизмы взаимодействия государств на международной арене, совершенно очевидно, что их тотального обрушения не произошло. Вряд ли можно обнаружить и заинтересованных в такой перспективе. Для подавляющего большинства государств непредсказуемости развития по этой парадигме перевешивают любые возможные выигрыши. Так что вероятность практической полномасштабной реализации такого сценария невелика (если только не выводить все прогнозы из второго начала термодинамики и закона о неизбежном увеличении энтропии Вселенной...).

Не стоит также идеализировать меру управляемости международной системы в «старые добрые времена». Она ведь по сути своей носила анархический характер даже тогда, когда порядка в ней вроде бы было больше [11]. Вспомним

хотя бы относительно недавнюю эпоху достаточно жесткого противостояния по линии Восток — Запад: несмотря на феномен «блоковой дисциплины», и с одной, и с другой стороны было более чем достаточно примеров девиантного поведения тех, кого считали сателлитами, призванными послушно следовать в фарватере лидеров (США или СССР).

Конечно, сейчас существует насущная необходимость в том, чтобы придать международной системе устойчивость, добиться стабилизации тех ее элементов, которые возникли когда-то как ответ на уже ушедшие в прошлое реалии и оказались неадекватными вызовам сегодняшнего дня. Стоит особо подчеркнуть, что Россия объективно заинтересована в этом не меньше других. Однако было бы самонадеянным и безответственным полагать, что коль скоро существующий миропорядок организован не в полном согласии с нашими интересами и устремлениями, то мы выиграем, ликвидировав его «до основания». Можем и проиграть.

(ii) Но допустим, что мы все-таки решили исходить из презумпции необходимости противостоять «новому международному беспорядку». Возникает вопрос: каким образом? Убедительных ответов не то чтобы не так уж много — их просто нет. Впрочем, иногда в качестве привлекательной альтернативы упоминается модель «концерта наций (государств)». Правомерно ли?

Это полузабытое словосочетание восходит к временам Венского конгресса 1814–1815 гг., который занимался вопросами организации европейского миропорядка после эпохи наполеоновских войн. Суть такого подхода применительно к нашему времени: устойчивость международно-политической системы (как в различных региональных контекстах, так и на глобальном уровне) должна основываться на договоренностях в рамках узкого круга крупнейших держав.

Понятно, что эта модель отражает объективную реальность — весомую роль в международных делах прежде всего крупных, влиятельных, авторитетных стран. В частности, России такая модель с высокой вероятностью гарантировала бы место в круге «избранных». Но не менее очевиден отчетливо выраженный олигархический характер такого рода механизма. Кто будет определять состав участников «концерта наций», какими полномочиями он будет наделен, примут ли «рядовые» страны идею отказа от собственной роли в пользу «грандов»?

С другой стороны, то, что крупные державы являются более значимыми игроками на сцене мировой политики — реальность, но никакая не новость. А разве было когда-нибудь иначе? Способы претворения этого правила в жизнь могут быть разными — более формальными, или отталкивающимися от понятия «великие державы», или основанными на механизмах *Realpolitik* и т.п. Однако взаимодействие «грандов», как правило, осуществляется на основе *ad hoc*. Причем взаимодействие не всех, а прежде всего непосредственно вовлеченных в соответствующую проблемную ситуацию. И здесь уместной реминисценцией, хотя и применительно к несколько иному контексту, может быть понятие «коалиция желающих» (*coalition of the willing*).

Но если симфонический оркестр на постоянной основе — норма, то представить себе такую же модель «концерта наций» трудно. Проблема еще и в том, что когда эту идею высказывают в максималистской трактовке, в нее часто имплантируют принцип легитимности. Он фактически постулирует необходимость и правомерность поддержания только законных режимов, что и должно быть основой совместного курса крупных держав. Но ведь универсального представления о критериях «законности» или «незаконности» установившегося в тех или иных странах порядка нет, да и опыт «венской системы» на этот счет достаточно противоречив. Молчаливое принятие данного подхода *ad hoc*, наверное, возможно, но вряд ли стоит ожидать, что ведущие международные игроки захотят и смогут договориться между собой о взаимодействии лишь с законными властями в любых возникающих в мире конфликтных ситуациях. Если же в том или ином конкретном случае общее понимание на этот счет имеется — то и «концерт наций» не понадобится.

(iii) К самым популярным экзерсисам на рассматриваемую здесь тему относятся рассуждения о количестве полюсов в международно-политической системе — применительно к тому, какой она была вчера, предстает перед нами сегодня и может оказаться завтра².

Общим до недавнего времени казалось представление о том, что классическая биполярность, которая ассоциировалась с противостоянием времен холодной войны, осталась в прошлом. Сегодня, правда, — в свете конфронтационного разворота на треке Россия — Запад — это тезис может быть поставлен под сомнение. Скажем, рассуждениями о том, что преодоление биполярности носило поверхностный характер или оказалось сведенным на нет некооперативным поведением ее главных протагонистов. Согласно одной интерпретации, таковое было продемонстрировано Москвой (Крым и пр.), согласно другой — Вашингтоном и его союзниками (расширение НАТО, санкции и т.д.).

После выхода из «биполярности 1.0» начинается непродолжительный период виртуального триумфализма модели однополярного мироустройства. В содержательном плане это система под управлением одной державы, действующей на началах безусловной гегемонии и не считающей нужным принимать во внимание интересы других участников международной жизни. Речь идет прежде всего об ориентире международно-политического развития — он либо провозглашается открыто, либо (чаще) подразумевается как очевидная и даже не особо маскируемая цель. В период первого президентства Дж. Буша-младшего свои взаимоотношения с внешним миром США пытались организовать именно на такой основе.

Уже в 1990-е гг. выявилась очевидная несостоятельность концепта однополярности, и он оказался явно отодвинутым на задний план в политико-ана-

² В контексте рассматриваемых в статье вопросов понятия «центр силы», «полюс влияния» и другие близкие к ним термины и словосочетания трактуются как синонимы. При необходимости между ними можно выявить различия, но здесь речь идет только о конвенциональной практике словоупотребления. То же самое касается терминов «многополярность», «многополюсность» и «полицентричность»; «однополярность» и «однополюсность» и т.п.

литическом дискурсе. Новую жизнь в него вдохнуло избрание на пост президента Д. Трампа. При всем негативизме истеблишмента страны против президента, идея однополярности продолжает циркулировать в рядах экстремистски настроенных сторонников установления американской гегемонии. В своем разоблачительном варианте эта формула остается востребованной и в пропаганде, ориентированной против США. И кстати говоря, рациональность такой линии не очевидна: форсировать пафос «противодействия однополярному миру» означает привлекать неоправданно высокое внимание к этой теме, одновременно нагнетая явно преувеличиваемые опасения и подпитывая конфронтационную ментальность.

Среди вариаций на тему изменяющейся архитектуры международно-политической системы обращают на себя внимания те, которые предполагают формирование в ней новой биполярности. «Биполярность 2.0» может быть реализована в разных вариантах; основными считаются следующие: (i) США vs Китай; (ii) Россия + Китай + антизападные режимы vs Запад во главе с США; (iii) страны «либерального капитализма» vs страны «государственно-монополистического (авторитарного) капитализма»; (iv) «страны *status quo*» vs заинтересованные в изменении международного порядка; (v) «страны золотого миллиарда» vs обездоленная часть человечества.

Из перечисленных выше вариантов новой биполярности в качестве объекта повышенного внимания чаще всего рассматривается первый, который разводит США и Китай по разные стороны баррикады. А его гипотетической антитезой в течение некоторого времени считали международный «дуумвират» в составе указанных двух стран (G2).

Отметим по этому поводу, что экономическая взаимозависимость КНР и США действительно приобретает все более масштабный характер и, скорее всего, будет удерживать стороны от сползания в активную конфронтацию. Но все же в диалектике соперничества и сотрудничества элементы первого, как представляется, сегодня явно перевешивают. А модель американско-китайского «сердечного согласия» выглядит пока своего рода умозрительной схемой, практически незаметной ни в сфере реальной политики, ни в концептуальных изысканиях. Для России серьезных причин для повышенного беспокойства в связи с таким сценарием развития не просматривается.

Но масштабы и динамику этого тренда, конечно же, необходимо тщательно отслеживать под углом зрения российских интересов. В любом случае есть много оснований полагать, что в складывающейся сегодня международной системе главная ось будет формироваться по линии отношений США — Китай, выстраиваемых в соответствии с лекалами стратегического сотрудничества или стратегического противоборства. Насколько это будет предопределять характер возникающих вокруг них коалиций и размежеваний — вопрос открытый. По опыту предыдущего варианта биполярности мы знаем, что модель ее воспроизведения в масштабах всей международно-политической системы срабатывала далеко не всегда.

Для России некоторые проявления новой биполярности в отдельных ситуациях и на краткосрочную перспективу могут, на первый взгляд, выглядеть привлекательными. В рамках сегодняшней международно-политической конъюнктуры это касается прежде всего второго из упомянутых выше вариантов. Если говорить упрощенно, он предполагает совместное позиционирование России, Китая и сочувствующих им стран против притязаний США и их союзников на гегемонию в международных делах. Мотивы для того, чтобы идти по этому пути, очевидны, но должно быть и понимание возможных издержек. Ведь, по большому счету, вовлечение в новую конфронтацию могло бы иметь для нашей страны такие же социально-экономические и иные последствия, как и холодная война для Советского Союза. В его случае, как мы помним, это стало одним из источников недееспособности страны.

Да и в отношении других возможностей вовлечения в конфронтационную биполярность выиграть для нашего государства далеко не очевидно. Чтобы выступать в ней в качестве лидера, ему пришлось бы мобилизовать значительные материальные и политические ресурсы в ущерб решению других актуальных для страны задач. А если оставаться в рамках такой модели на вторых ролях, то рациональный смысл ее избрания тем более оказывается под вопросом.

Строго говоря, Россию вообще любые схемы новой биполярности ставят в сложное положение. Например, модель «США vs Китай», возможно, должна была бы вызывать даже больше настороженности, чем однополярный мир — поскольку чревата более значительными неопределенностями. Не ясно, насколько Россия была бы готова и сумела бы лавировать между двумя полюсами. Сомнительны и резоны для поддержки одного из них против другого.

В принципе, гораздо более привлекательной была бы иная опция — оставаться вне рамок эвентуальной биполярности. Стоит заметить, что упоминавшийся выше доклад, подготовленный для Мюнхенской конференции по безопасности, фактически постулирует существование трех главных полюсов силы (центров влияния) в современной международной системе — это США, Китай и Россия. Хотя резоны для такой констатации могут прочитываться по-разному, в том числе и по парадигме конфронтационного взаимодействия (и противодействия) стран с политическими режимами либерального и авторитарного типа.

(iv) Если мы обозначили разные контуры мирового порядка через наличие одного, двух или трех главных центров силы (влияния), то в этой логике отчетливо просматривается общий вектор — в направлении многополярности. Речь идет о долговременном тренде, который все более заметным образом прослеживается в реальностях, складывающихся на мировой арене. И проявляется в постепенном расширении круга участников международной жизни, способных оказать на нее влияние, внести свой вклад в динамику международного развития.

Процесс этот небыстрый, но он, строго говоря, обнаруживается еще в недрах биполярного миропорядка. Это происходило по мере размывания сплоченности каждого из противостоявших друг другу глобальных блоков («Восток» и «Запад»), а также выпадения из дихотомической конфронтации некоторых

изначально участвовавших в ней государств (например, бывшей Югославии и КНР).

Фундаментальная тенденция международного полицентризма развивается как антитеза и однополярности, которая оказалась несостоятельной, и биполярности, ушедшей в прошлое, но пытающейся возродиться в новом облике и с изменившимся составом участников. Хотя одновременно в симбиозе с элементами того миропорядка, который формируется по другим лекалам [12]. И это принципиально новое качество, если пытаться обнаружить таковое в складывающейся международно-политической системе

Главная проблема полицентричного мироустройства — в организации его функционирования. Обеспечение эффективного международного управления и минимизация возможных издержек — добиться этого на началах полицентризма гораздо труднее, чем в рамках тех моделей, о которых шла речь выше. Ведь полицентризм отнюдь не гарантирует гармонию на мировой арене. Полицентричная система международных отношений иерархична, и со временем придется во все большей мере учитывать это обстоятельство, обеспечивая ее устойчивость. Непростая задача, поскольку борьба за место в иерархии будет идти по нарастающей во всех областях — экономической, научно-технологической, культурно-идеологической, военно-политической.

(v) Но вместе с тем не надо считать неподъемной задачу наведения порядка в полицентричном мире. Стоит посмотреть на то, что мы имеем в международной системе сегодня.

Ключевым звеном ее институционального компонента остается и будет оставаться Организация Объединенных Наций. Под эгидой ООН созданы и функционируют большое количество разнообразных форматов многостороннего взаимодействия государств на международной арене. Еще более многомерный характер придают ему внеооновские структуры, как общеполитического плана (*G7*, *G20*), так и имеющие функциональную ориентацию.

Исключительно важен региональный уровень институциональной организации международной жизни. Здесь и несколько десятков крупных межгосударственных структур (таких как НАТО, ОБСЕ, ОДКБ), и образования интеграционного (или протоинтеграционного) типа, и относительно новое явление — мегаблоки (некоторые пока еще скорее как потенциальные компоненты международной системы).

Наконец, все более ощутимым становится присутствие в международной среде негосударственных акторов. Они пока еще далеко не замещают государство как главное действующее лицо на мировой арене, но распространяют свое участие на все более широкий спектр социума.

Так что правомерно говорить не об отсутствии порядка в международной жизни, а об ее сложной институциональной структуризации, в которой заложен потенциал и для нахождения баланса интересов, и для приведения к общему знаменателю разных подходов, и для восприятия новых вызовов и реагирования на них. Между тем очень многим аналитикам и политикам трудно удержаться от соблазна высказать на этот счет самые серьезные претензии. Но критика

парадоксальным образом сочетается с отсутствием сколько-нибудь убедительных идей на предмет обновления существующей системы — идей, не просто вдохновляемых благими пожеланиями, а имеющих реалистические шансы на воплощение в жизнь.

Поэтому рискнем высказать тезис, прямо противоположный тому, что считается мейнстримом в современном дискурсе: нет никаких оснований ожидать кардинальной перестройки структур международного взаимодействия. Реалистическая перспектива — не радикальная трансформация международной системы, а упрочение механизмов, через которые обеспечивается ее функционирование. Хотя и с возможными коррективами.

Конфигурация системы: позиционирование действующих лиц

В современной международно-политической системе происходит перераспределение удельного веса различных центров влияния, меняется характер их присутствия на мировой арене. Существенные изменения обнаруживаются и в том, что касается способности действующих лиц оказывать воздействие на другие государства и на внешний мир в целом. Немало стран, которые в этом плане традиционно считались обладающими весомым потенциалом, сталкиваются с его постепенным сокращением, хотя в целом и сохраняют ресурс влияния. И наряду с этим заметными становятся некоторые новые игроки из числа успешных государств Азии, Африки и Латинской Америки.

(i) Примечательные изменения наблюдаются в оценке Соединенных Штатов Америки как крупнейшей величины в международно-политическом пространстве. Казалось бы, еще совсем недавно культивировался образ США как «единственной оставшейся сверхдержавы», а сегодня ширится признание их постепенного относительного ослабления. Популярная интерпретация этого феномена соотносит его с началом конца американоцентричного мира [13; 14].

Не затрагивая вопрос о том, насколько обоснован (или не обоснован) такой взгляд и с какой временной перспективой его следует соотносить, отметим необходимость иметь в виду сохранение огромного потенциала Соединенных Штатов в плане воздействия на международную жизнь. Это касается их роли в мировой экономике, финансах, торговле, науке, информатике — она будет оставаться исключительно значимой на достаточно глубокую перспективу. Военные возможности США не имеют себе равных в мире — за единственным исключением примерного паритета с Россией в области стратегических ядерных сил.

Традиционная для Вашингтона полемика между сторонниками изоляционизма и активного вмешательства в международные дела время от времени обостряется и даже выдвигается на первый план. Новые краски в эту картину добавлены президентом Д. Трампом, который объявил о стремлении сократить американское вовлечение во внешние проблемные ситуации, не затрагивающие

напрямую американские интересы, что вызвало волну озабоченности со стороны союзников. Вопрос о том, насколько значимым окажется влияние данного фактора на международные отношения в долговременном плане и будет ли это иметь системные последствия, остается открытым.

(ii) Оценки касательно общего нисходящего тренда, характеризующего международные позиции США, нередко относят и к Западу в целом. В этом иногда видят чуть ли не самое фундаментальное изменение миропорядка за последние пять веков. Но в информационном поле интерпретация данного феномена зачастую оказывается явно преувеличенной касательно его масштабов и возможных последствий.

Надо иметь в виду, что здесь есть еще один фактор, причем даже более важный по своему значению. Ведь одновременно на окружающий мир воздействуют исходящие от Запада разнообразные стандарты и алгоритмы — потребительские, культурные, ментальные, политико-организационные, социально-экономические и т.п. Процесс этот носит весьма противоречивый характер и неоднозначен по восприятию в «незападном» мире. Но в целом он явно идет с ускоряющейся динамикой. Мир, формирующийся за пределами традиционного Запада, может генерировать негативную по отношению к нему политико-эмоциональную ауру, но одновременно (и в еще больших масштабах) абсорбирует исходящие от него импульсы. И в этом смысле сам постепенно становится Западом.

(iii) А вот в рамках международной системы все явственнее происходит смещение ее «центра тяжести» в направлении Азии. Именно здесь возникают наиболее острые проблемные ситуации, связанные с формированием очагов терроризма, этноконфессиональными конфликтами, ядерным распространением, территориальными спорами. Но сюда же переключается внимание глобальных экономических акторов, поскольку для них важнейшее значение имеют расширяющиеся рынки, высокая динамика хозяйственного роста, энергетика человеческого капитала. Вектор переориентации российского внешнеполитического внимания на Восток — явление из этого же ряда.

Взаимоотношения крупнейших международных игроков в этом грандиозном геополитическом ареале содержат в себе существенный потенциал неопределенности. Здесь открываются широкие возможности для конструктивного взаимодействия, но еще больше — для соперничества и накопления напряженности. Исключительно важной задачей международно-политической системы будущего станет налаживание здесь кооперативных механизмов как противовеса реально существующей или эвентуальной нестабильности.

(iv) Один из важнейших факторов современной международно-политической динамики обусловлен активизацией России. Своими акциями на Кавказе, в Крыму и в отношении Украины она обозначила сферу своих интересов в рамках постсоветского пространства и нацеленность на то, чтобы действовать там энергично и напористо. Новой (и явно не получившей всеобщего одобрения) чертой российской политики стала готовность не слишком обращать внимание на негативную реакцию других участников международной жизни. Со стороны многих из них это вызвало явное неудовольствие, но самой России придало

больше уверенности в собственных силах. А вовлечение в сирийский конфликт стало своего рода кульминацией этой линии: Москва продемонстрировала намерение присутствовать в стратегически важном регионе, но в еще большей мере — свои притязания на то, чтобы входить в число главных действующих лиц мировой политики.

Чтобы разобраться, как и насколько российская новая внешняя политика повлияет на динамику развития международной системы, требуется особый разговор [15]. Здесь же отметим, что Россия парадоксальным образом выступает одновременно в нескольких ипостасях. И как «ревизионистская» держава, поскольку нарушает сложившиеся правила игры в качестве оппонента американской гегемонии, а также некоторых традиционных норм существующего мирового порядка. И как держава *status quo* — т.е. апологет консервативного отношения к устоявшимся реалиям (например, энергично возражая против внешнего вмешательства — хотя и не признавая таковое в своих действиях). И даже как сторонник возрождения некоторых концептов, ушедших в прошлое, — например «зон влияния»³.

В результате на радарх мировой политики Россия стала гораздо более заметной величиной. Если такова была цель, то она достигнута: в мире должны были принять недвусмысленный *message* касательно того, что с Москвой необходимо считаться. Хотя за это ей пришлось заплатить достаточно высокую цену, к которой относятся и санкции, и репутационные издержки, и конфронтационная спираль с Западом, и неясное будущее стратегически важных отношений с Украиной.

(v) Китай (уже упоминавшийся выше) и Индия — два государства, в отношении которых можно констатировать наиболее заметное изменение присущего им статуса в международно-политической системе. С Китаем это уже произошло, с Индией — назревает в ближайшем будущем. Укрепление их позиций становится все более заметной переменной в формирующихся региональных и глобальных балансах, а на обозримую перспективу вообще нередко экстраполируется по экспоненте.

Есть здесь и немало открытых вопросов. Главные — о том, насколько устойчивыми окажутся оба государства в плане внутренней социально-экономической и политической обстановки, а также о характере проецирования их влияния вовне. Участников международной системы XXI в. это поставит перед необходимостью достаточно осторожной и сбалансированной политической линии — но одновременно станет подталкивать к конкуренции. Такое развитие будет открывать для самих этих восходящих держав и других участников международной жизни дополнительные возможности маневрирования и выстраивания коалиций, но может оказаться чреватым и всплесками напряженности на почве взаимного соперничества.

(vi) На вхождение в ядро международно-политической системы *de facto* претендуют и некоторые другие государства. Понятно, что это претензии нефор-

³ По аналогии с терминами “*revisionist state*” и “*status quo state*”, назовем государство с таким типом поведения “*plus quam perfectum state*”.

мального рода, но они по своей значимости могут оказаться даже более весомыми, чем те или иные официальные статусные признаки. Важная новелла последнего времени — расширение круга таких государств за счет тех, которые еще совсем недавно размещались на достаточно большом удалении от центра международной системы.

Сама логика развития международно-политической системы порождает такого рода динамику. Имобилизирующий эффект биполярной конфронтации остался в прошлом, и перед некоторыми региональными игроками раскрылись двери для самостоятельного позиционирования на международной арене, о чем они и задумываться не смели. Долгое время их патронировали (если не сказать контролировали) ведущие мировые державы. Сегодня же у них возникает не только ощущение свободы рук, но и возможность продвигать свою повестку дня. А иногда и претендовать — в региональных масштабах — на лидерство или даже гегемонию.

Результат такого развития событий для международной системы оказывается двойственным. С одной стороны, в ней возникают своего рода «точки роста», с потенциалом превращения в источник новой региональной динамики. С другой — система приобретает более фрагментированный характер, может оказаться под напряжением конкурирующих между собой трендов.

Примечателен в этом плане пример Турции. Ее активизация на международно-политической арене сочетается с зигзагами по целому ряду направлений взаимоотношений с внешним миром. И здесь же обнаруживается свидетельство того, что ставки в борьбе «грандов» за влияние на новых игроков могут расти, чем последние иногда весьма успешно пользуются.

Вместе с тем (в немалой степени из-за «неукорененности» в глобальном истеблишменте) их политика может казаться спонтанной, дерзкой и даже провокационной. А соперничество друг с другом — приводить к региональным коллизиям и конфронтациям. Примером может служить новая запутанная констелляция на Большом Ближнем Востоке с калейдоскопическими зигзагами в расстановке сил внутри региона (Иран, Саудовская Аравия, Турция), а также многоплановыми и нередко конфликтующими между собой задачами, которые ставят перед собой и пытаются решать внешние акторы (Россия, США и возглавляемая ими коалиция, в перспективе — Китай). Этот территориальный ареал, с присущей ему расплывчатостью внешних границ и внутренних разломов, имеет все шансы стать полем новой «большой игры» и самой проблемной зоной международно-политической системы XXI в. [16]

Вызовы системного уровня

(i) Примечательная особенность современной международной системы состоит в постепенном размягчении ее внутренней иерархии. Сегодня мы видим, как она постепенно становится все более вариативной и многоплановой, оказывается подверженной разного рода флуктуациям. «Ранжирование» в международ-

ных делах не определяется по раз и навсегда зафиксированной схеме — как это было бы, допустим, в однополярном мире. Нежесткая система может менять свою конфигурацию и структуру, выстраиваться по-разному в зависимости от многих обстоятельств. На это могут, например, повлиять особенности той конкретной сферы, о которой идет речь; соотношение сил в ней (и в других областях); характер взаимоотношений между вовлеченными государствами; воздействие других привходящих факторов.

Это сам по себе достаточно противоречивый феномен, ведь внутренняя иерархия образует стержень, каркас любого системного образования, и ее эрозия, казалось бы, ставит его под угрозу. «Калейдоскопический» характер иерархии в международных отношениях может быть источником напряжения, создавая потенциал неустойчивости как на глобальном уровне, так и в отдельных региональных сегментах мировой системы. Но это же обстоятельство придает последней дополнительную гибкость, позволяет легче адаптироваться к новым проблемным ситуациям.

Становление более лабильной иерархии совсем не обязательно станет преобладающей характеристикой международной системы. Вряд ли будет идти речь и о необратимом феномене. Здесь, предположительно, ключевым фактором окажутся два обстоятельства — общая структуризация международных отношений, а также рост экономической и политической взаимозависимости.

Конечно, важно не питать и излишних иллюзий. Даже в случае обретения международной системой большей гибкости и вариативности, вряд ли есть основания полагать, что проблемных ситуаций и острых коллизий, на которые она должна реагировать, станет меньше. Все те причины, по которым они возникали раньше, будут генерировать их и впредь.

Однако если рассматривать указанную динамику в самом общем плане, можно предположить, что главная интрига станет разворачиваться по двум траекториям. Первая касается становления новой конфигурации и баланса сил на глобальном и региональных уровнях. Вторая — отношений «центр — периферия» по самому широкому их спектру (включая сюда технологии, информацию, ресурсы, финансовые инструменты, человеческий капитал, перемещение людей, безопасность и т.п.). Вызов, который возникает сегодня перед участниками международной жизни, состоит в настройке глобальной сбалансированности системы в сочетании с поддержанием сложной и противоречивой динамики взаимоотношений внутри ее региональных сегментов.

(ii) Никуда не исчезнут и проблемы, обусловленные текущими или возможными в будущем международно-политическими размежеваниями системного уровня. Они уже упоминались выше.

В том, которое идет по линии Россия — Запад, соединяются воедино разные факторы — и свидетельствующие о взаимном неудовлетворении в отношении хода развития после окончания холодной войны, и проистекающие из геополитического соперничества, и связанные с внутривнутриполитической динамикой. Круг вопросов, по которым идет взаимное отторжение сторон, имеет тенденцию к расширению — от продвижения НАТО на восток, соперничества за постсовет-

ское пространство, событий на Украине и до ситуации в Сирии. Кооперативная часть спектра возможных взаимоотношений становится маргинальной и чуть ли не табуированной. Шансы на ее продвижение не исчезли совсем, но их становится все меньше. И нет особых надежд на то, что ситуацию удастся при желании — когда к тому возникнет политический импульс — выправить быстро и малыми усилиями. Взаимное доверие теряется легко, а приобретается трудно и долго⁴.

Еще одна разделительная линия на системном уровне обозначилась между Китаем, с одной стороны, и США с их союзниками (прежде всего азиатскими), с другой. Она способна стать даже более значимым маркером, оттеснив перипетии с «российским разворотом» на задний план.

Оба размежевания могут оказаться взаимодополняющими. А при вовлечении ОДКБ / ШОС / БРИКС привести к конституированию экономического и политического противовеса Западу. Вместе с тем заложенную в этом варианте биполярности логику балансируют достаточно мощные экономические и политические императивы. Для ключевых стран ШОС / БРИКС (Россия, Китай, Индия) высока значимость экономического взаимодействия с Западом и получения от него инвестиций и новейших технологий. Не очевидно, что они будут готовы противопоставить этому фактору линию на приоритетное поддержание связей друг с другом. Внутри упомянутых структур также существуют противоречия (Китай — Индия, Индия — Пакистан, между странами Центральной Азии), иногда более острые, чем между государствами-членами и Западом. Так что при всей привлекательности идеи формирования альтернативной международной системы политически мотивированного желания бросить вызов «старому истеблишменту» может оказаться для этого недостаточным.

Наконец, упомянем еще один теоретически возможный вариант разлома системного уровня, который мог бы сложиться на почве противодействия исламскому радикализму. Наверное, эта линия, если исходить из неких умозрительных предположений, была бы способна даже вывести на сплочение России, Запада и Китая. Но такая слишком далеко идущая гипотеза явно не находит подтверждения на практике. И хотя опасения в связи с угрозой со стороны радикального (экстремистского) исламизма распространены весьма широко, его оппоненты остаются весьма далеко от превращения в настоящих союзников — ни в трехсторонней, ни даже в двусторонней конфигурации.

Вероятно, сказывается и озабоченность тем, чтобы через противостояние радикальным тенденциям в международную систему не были привнесены межцивилизационные (межконфессиональные) коннотации. Последствия могли бы оказать негативное влияние на внутреннюю ситуацию в некоторых странах (прежде всего европейских), а также затронуть внешнеполитическую сферу.

⁴ «Доверие между Россией и странами НАТО утрачено полностью», констатирует недавний совместный доклад Российского совета по международным делам (РСМД) и Европейской сети лидеров (ELN). Хотя и формулирует на этой основе мобилизующую рекомендацию: «[...] Задуматься о том, каким образом можно придать большую стабильность существующим отношениям взаимного сдерживания» [17, с. 6].

В экстремуме — сказать на всем комплексе отношений между немусульманскими и мусульманскими странами. Особенно учитывая риск, что перед волной популизма может не устоять даже, казалось бы, вполне надежный иммунитет от рискованных слов или действий на этом поле.

(iii) Для уровня международной системы значима еще одна категория вызовов — которыми обусловлено либо ее «углубление» во внутренние дела, либо «возвышение» над превалирующими национально-государственными императивами внешней политики. Обозначим здесь три группы проблем.

Начнем с вопроса о том, как должны соотноситься друг с другом внутренняя проблематика и международные отношения. И снова напомним: дискуссии на этот счет — и концептуальные, и на уровне практической политики — отнюдь не относятся к чему-то новому. Вместе с тем надо признать: сегодня сама эта тематика приобретает весьма острую артикуляцию. Особенно серьезными оказываются коллизии вокруг суверенитета и «цветных революций».

На одном полюсе здесь минималистский и даже запретительный подход к внешнему вмешательству во внутренние дела государств, поскольку оно может быть выражением агрессивных поползновений некоторых участников международной жизни, их стремления к доминированию. На другом — тезис о растущем влиянии процессов, имеющих транснациональный характер, о глубочайшей (и усиливающейся) связи проблемных ситуаций внутри страны с внешним миром и о принципиальной невозможности отгородиться от него глухой стеной.

На этой почве могут вестись полемические баталии — иногда полезные, а иногда не очень плодотворные (как если бы сегодня с пафосом обсуждали, почему нельзя создать вечный двигатель и как его все-таки создать). Но могут возникать и реальные (а нередко и кровавые) конфликты.

Не надо устанавливать новый мировой порядок, чтобы определить пути купирования такого рода коллизий. Направление, на котором возможно решение, давно обозначено — это принятие государством на себя некоторых обязательств касательно соответствия своего внутреннего развития определенным критериям. И критерии, и обязательства по их соблюдению могут иметь формальный характер, но гораздо важнее, чтобы они составляли своего рода «кодекс поведения», признаваемый *de facto*.

Возможно, со временем это будет становиться все более распространенной практикой — в рамках развития международной системы по либеральному алгоритму. Однако сейчас в некоторых ее сегментах движение по данному пути явно застопорилось (или вообще пошло в обратном направлении). И судя по многим признакам, эта динамика надолго определит характер развития международной системы.

Но даже при следующей смене вектора эволюция по указанному направлению будет очень медленной. А вот вероятность дополнительной конфликтности на этой почве гораздо выше. Современная жизнь изобилует соответствующими примерами — когда, например, внешние контрагенты охваченной волнениями страны трактуют происходящие в ней события с прямо противоположных пози-

ций (как в случае с Украиной и Сирией), или когда не удастся прийти к согласию о мерах, которые может и должно принять международное сообщество (как в случае с Ливией).

Таким образом, в современных условиях «углубление» во внутреннюю проблематику с уровня международно-политической системы может иметь конфликтогенный характер. И отсюда второй вопрос: можно ли считать, что эффективной антитезой становится ее «возвышение» до уровня общих вызовов и глобальных проблем? Здесь складывающаяся картина кажется весьма неоднозначной.

С одной стороны, наличие общих проблем традиционно считалось и считается стимулом для консолидации международного сообщества, поскольку очевидна императивность кооперативного взаимодействия в таких областях, где невозможно добиться значимых результатов, действуя поодиночке. Да и на практике здесь происходит расширение поля международного сотрудничества. Перечень ключевых слов, которыми обозначают сферы его развития, постоянно растет: экология, климат, здоровье людей, миграция, новые технологии, но также терроризм, коррупция, другие формы транснациональной криминальной активности...

Оптимисты убеждены: стимулы к сотрудничеству оказываются столь мощными, что скоро даже позволят преодолеть обрушение отношений между Россией и Западом или, по крайней мере, как-то микшировать его. Но скептики имеют основания и для пессимистических оценок и прогнозов.

Глобальные проблемы и общие для всех вызовы не только подталкивают государства к сотрудничеству, но и создают между ними новые противоречия. Например, могут усугублять фактическое неравенство по технологическим возможностям (поскольку лидеры будут всегда стремиться подстроить совместные решения под свои интересы и отнюдь не настроены альтруистически делиться достижениями с отстающими). Или неодинаково у разных стран соотноситься с их другими приоритетами (как это сейчас происходит в области кибербезопасности). А имеющийся уже немалый опыт обращения к таким проблемам, хотя и, безусловно, позитивен, все же не свидетельствует о качественном прорыве в смысле воздействия на международную систему. Например, проблематика борьбы с международным терроризмом — вопреки ожиданиям — так и не стала могучим драйвером для совместных действий.

Самое же главное — ориентация на решение таких проблем совместными усилиями исходит из модели глоболизирующегося мира, наличия общих ценностей и разделяемых всеми интересов. Между тем сейчас набирает силу противоположный тренд, когда во главу угла ставятся исключительно собственные озабоченности. И это — третий из рассматриваемых здесь вызовов для международной системы.

Определим это как феномен суверенного партикуляризма. Речь идет о представлениях и политических императивах, исходящих из абсолютной ценности суверенитета и столь же абсолютного превалирования национальных (страновых) интересов.

Сегодня такой тип мышления и такая линия в практическом плане многим кажутся правомерными и естественными. А как еще трактовать задачи внешней политики, цели экономического развития, условия обеспечения безопасности, если не через безусловную приоритетность собственных интересов? Есть немало стран, в которых обнаруживается этот крен. Его сохранение и тем более усиление могут сказаться на ментальности по отношению к внешнему миру. Ставя партикулярные мотивы на первое место и отодвигая на задний план те, которые выходят за рамки национально-государственного прагматизма, соотносятся с проблемами социума в широком смысле слова или носят солидаристский характер.

К аргументам из арсенала «национального эгоизма» можно довольно успешно апеллировать в пропагандистской борьбе, поскольку они не требуют сложного обоснования и относительно легко получают поддержку внутри страны. Отсюда — привлекательные возможности эффективной легитимизации соответствующей политики. К тому же ее легко оправдывать, апеллируя к суверенитету («делаем то, что считаем нужным, руководствуясь национальными интересами и противостоя любым внешним давлениям»).

Последствия для международной системы очевидны. В результате будет возникать все больше предпосылок для международной конфликтности, более трудным окажется поиск взаимоприемлемых компромиссных развязок, а сама система станет подвергаться опасным испытаниям на устойчивость.

Традиционные проблемные темы: меняющиеся акценты

В рамках сегодняшнего и завтрашнего миропорядка в повестке дня остаются все те вопросы, которыми приходилось заниматься вчера и позавчера. Но стоит обратить внимание на некоторые новые акценты, которые уже появились в политическом дискурсе и, вполне вероятно, должны будут стать объектом повышенного внимания. Не исключено, что именно здесь могут выявиться некоторые принципиальные параметры, корректирующие мировой порядок.

(i) Примечательной новеллой становится более широкая трактовка безопасности и всего, что с ней связано по всему спектру возникающих здесь проблем: касательно угроз и вызовов безопасности, условий ее обеспечения, используемых методов, средств и инструментов, параметров возможного взаимодействия с внешними контрагентами и т.п. Безопасность — более разноплановое и многомерное явление, нежели чисто военный феномен; к ней причисляют теперь положение дел во многих сферах общественной жизни, которые раньше были за пределами данной тематики.

Это — весьма противоречивая тенденция. С одной стороны — более адекватно отражающая реалии жизни, а с другой — размывающая специфику самого понятия «безопасность», коль скоро к ней можно отнести любую проблему. Девальвируются критерии безопасности, возможности ее адекватной оценки,

которая может приобретать конъюнктурный характер, исходя из ситуативно нагнетаемого алармизма.

Такой подход, казалось бы, должен быть антитезой традиционного военно-силового мышления, а на деле они нередко идут рука об руку. На этой почве возвращаются к жизни и старые алгоритмы: типа того, которым описывается классический парадокс безопасности, когда в заботе о ней применительно к себе фактически создают стимулы для активизации военно-силовых приготовлений оппонента. Результатом может стать феномен самооправдывающегося пророчества, что и наблюдается, в частности, в контексте возобновившейся конфронтации по линии Россия — НАТО.

Опасно, если это будет становиться нормой. Здесь как раз тот случай, когда участникам международной жизни важно добиться перелома в развитии данной тенденции, безотносительно к тому, как ее трактовать (как порождение нового миропорядка или наследие старого).

(ii) Большую тревогу вызывает критическая ситуация в области ядерных вооружений [18]. Возрождаются по полному спектру все те озабоченности, которые казались преодоленными на протяжении нескольких последних десятилетий. Возникает угроза, что будет перечеркнут весь наработанный опыт соответствующих обсуждений политиками, экспертами и официальными переговорщиками, когда готовились и заключались официальные соглашения, осуществлялась интенсивная деятельность по их верификации. Происходит публичная легитимация как политического использования ядерного оружия, так и его военного применения, что уже на протяжении десятилетий было если не табуированной, то неpolitкорректной темой.

Для международных отношений здесь просматриваются крайне серьезные последствия. Во-первых, через возникновение на этой почве императивов для военного строительства и раскручивания новых циклов гонки вооружений. Во-вторых, через угрозу опасного балансирования на грани войны в сфере, чреватой быстрой эскалацией военного столкновения с катастрофическими последствиями. В-третьих, в связи с высокой вероятностью краха режима нераспространения ядерного оружия и перспективой его обретения новыми государствами, а также возрастанием опасности ядерного терроризма.

Вызов, возникающий в этой связи перед международно-политической системой, поистине драматичен. Либо остановить указанные изменения (что может оказаться нереализуемым), либо сосредоточить внимание на возрождении контроля над ядерными вооружениями в будущем (желательно, не слишком отдаленном; возможно, с нулевого уровня, с иной конфигурацией участников и на основе скорректированных ориентиров и принципов). Обнадеживающее обстоятельство — то, что по этому пути участники международной жизни однажды уже прошли.

Новый миропорядок может сформироваться и без контроля над вооружениями. Однако в этом случае его эффективность (по крайней мере, в сфере обеспечения международной безопасности) будет крайне проблематичной.

(iii) Весьма четко прослеживаемый тренд в современном международном развитии — ослабление самоограничителей (формальных и политических) касательно трансграничного применения силы. Здесь, впрочем, тоже не надо стучать краски — вряд ли есть основания полагать, что «право сильного» становится, безусловно, господствующим алгоритмом и что чуть ли не все, всегда и везде готовы к применению силы ради достижения своих целей на международной арене. Роль достаточно значимого регулятора на этот счет по-прежнему играет международное право (хотя не всегда и зачастую с виртуозной гибкостью в его интерпретации). Есть и сдерживающие факторы иного порядка — например, материальные или обусловленные опасением нежелательных репутационных последствий.

И все же примеры силового вмешательства во внешние ситуации продолжают множиться. Их было немало и в прошлом, но сегодня возникает опасность своего рода «банализации» трансграничного применения силы, когда таковое будет не столько чем-то чрезвычайным (или, по крайней мере, нарушающим нормальный ход событий), как сейчас, сколько рутинной практикой, к которой все привыкли и принимают ее если не как должное, то как неизбежное. Даже Москва в ходе бурных пертурбаций последнего десятилетия в какой-то степени отошла от максимально ограничительного подхода на этот счет, которого она традиционно придерживалась в своей декларативной политике (никакого применения силы вовне, кроме как в целях самообороны, по приглашению официальных властей или с санкции Совета Безопасности ООН).

Алармистская интерпретация тенденции к более активному трансграничному применению силы предполагает, что таковое может стать даже более широким по территориальному ареалу. При этом на задний план отойдут дискуссии о его правомерности — проблему будут скорее видеть в том, чтобы получить максимальный результат, добиться этого в кратчайшие сроки и обеспечить минимизацию политических издержек (как внутренних, так и внешних).

Какими последствиями чревато такое развитие? Действия любой страны в этом ключе могут иметь следствием более «легковесное» принятие соответствующих решений в будущем. Отметим, что пальма первенства здесь отнюдь не за Россией, но если в связи с Косово и Ираком она противодействовала этому процессу, то с вовлечением в Сирию оказалась в мейнстриме. Еще одно следствие состоит в том, что международно-правовые инструменты в ситуациях трансграничного применения силы сбиваются все чаще и девальвируются, уступая место политико-пропагандистским. Можно проследить связь и с переоценкой представлений об относительном уменьшении роли военной силы, которые были популярными в контексте преодоления холодной войны.

Наконец, все более размытым становится разграничение между «силовым» и «несиловым» воздействием трансграничного характера. Возникшее в этой связи понятие «гибридная война» фокусирует в себе как опасения касательно внешних угроз, так и потенциал воздействия на других. И то и другое становится комплексным феноменом, который может включать в себя все — от прямолинейной и «черной» пропаганды до подкупа политиков, от кибератак до дейст-

вий по дестабилизации финансовой системы, от организации сепаратистских движений до акций спецназа и т.п.

Строго говоря, и здесь мы отнюдь не сталкиваемся с чем-то принципиально новым. Из истории (и даже по библейским текстам) хорошо известны многочисленные примеры на этот счет — «гибридные войны» встречались достаточно часто, хотя понятия такого не было.

Но некоторые обстоятельства, связанные с этим феноменом, можно, вероятно, считать новыми. Они проявились в последние 10–15 лет. Во-первых, в беспрецедентно широких масштабах было протестировано использование соответствующих «технологий» (что распахивает им дверь в будущее). Во-вторых, выявились колоссальные возможности пропагандистских и политических манипуляций в этой области, которые оказались на порядок более высокими, чем можно было предположить. В-третьих, возникло поразительное явление апологии «гибридных войн», когда их начинают считать более результативными (или более опасными, в зависимости от угла зрения) в сравнении с традиционными методами.

(iv) Еще одна старая как мир проблема, которая вырисовывается на палитре существующего (или формирующегося) миропорядка, касается странового статуса территорий. Сюда относятся такие темы, как изменение границ, сепессия, ирредентизм и т.п. Они никогда не были простыми, но могут обрести новую (и опасную) динамику под влиянием быстрых и глубоких перемен, приходящих на смену вековому иммобилизму. Особенно там, где возникает всплеск социальной активности и активизируется поиск идентичности по этническим, конфессиональным, культурно-историческим, государственно-страновым и иным маркерам.

Противоречия в связи с границами и страновой принадлежностью территорий всегда были одним из главных источников конфликтов и войн. На протяжении большей части человеческой истории указанные проблемы решались именно таким образом. Но постепенно международное сообщество накапливало и некоторый опыт в том, что касается попыток несилового разрешения подобного рода коллизий.

Этот опыт свидетельствует об исключительной сложности такой задачи. Но он же генерирует понимание, что нельзя действовать с наскока и второпях (или же потом за это придется всерьез расплачиваться). Существует огромная история вопроса; наработаны самые разнообразные подходы (в том числе на весьма высоком профессиональном уровне по линии ОБСЕ). Востребованность этого потенциала объективно важна для минимизации конфликтного алгоритма при решении указанных проблем.

Россия решила вопрос с Крымом быстро и, на первый взгляд, исключительно эффективно. То, что она не даст «задний ход» в отношении этой ситуации, очевидно. Как и то, что вряд ли найдутся желающие протестировать Россию на прочность в крымском вопросе. Так что если международно-правовая сторона дела, по всей видимости, еще долго останется неурегулированной, то ее геополитическая компонента выглядит достаточно стабильной.

Но вместе с тем далеко не очевидно, какие выводы можно было бы сделать из указанного прецедента применительно к международной системе. Открывает ли это путь к осуществлению такого же сценария в других местах и другими действующими лицами? Всегда ли надо (и можно) исходить из безусловного прева-лирования принципа самоопределения (народного волеизъявления) над любыми другими императивами? Какие политические соглашения и договоренности могут при этом соблюдаться или игнорироваться? Насколько важным можно считать фактор внешних гарантий или его отсутствие? Насколько вообще перспективно «собрание земель» по принципам этнической общности или политической самоидентификации населения? Насколько велика роль временной спрессованности изменений (фактор «быстрой силы»)? Насколько обоснованно (целесообразно) прямое применение силы или ее проецирование с помощью «гибридных технологий»?

Такого рода факторы, определяющие поведение государств в подобных кризисных ситуациях, специфичны и ситуативны. Но они могут оказаться релевантными в зонах международно-политической турбулентности (например, в Африке, на Ближнем и Среднем Востоке), даже несмотря на убедительно продемонстрированные весьма высокие политические, репутационные и иные издержки односторонних действий, содержащих значимую силовую составляющую.

* * *

Споры о том, хорош или плох существующий миропорядок и возможны ли альтернативные его варианты, в наше бурное, насыщенное переменами время, вероятно, неизбежны. В них, как представляется, важно иметь в фокусе аналитического внимания три ключевых характеристики миропорядка: его устойчивость, эффективность и зрелость. Залог устойчивости любого миропорядка — в его успешном функционировании. Важнейший показатель эффективности — способность адекватно отвечать на вызовы, возникающие в процессе международно-политического развития. А признак зрелости — умение участников минимизировать те проблемы, которые разрешить не удастся, удерживать себя от панических настроений на этой почве и нацеливаться на конструктивное взаимодействие для поддержания международной стабильности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Munich Security Report 2019. The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces? Munich Security Conference, 2019 Available at: <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2019/> (accessed : 27.02.2019).

2. *Nye Jr., Joseph S.* Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea // Foreign Affairs. 2017. Vol. 96. No. 1. P. 10–16.
3. Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Mitschrift Pressekonferenz. Die Bundesregierung, 20 July 2018. Available at: <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-1516654> (accessed: 24.01.2019).
4. Speech by Foreign Minister Heiko Maas: “Courage to Stand Up for Europe” — #EuropeUnite. Federal Foreign Office, 13.06.2018. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-europeunited/2106528> (accessed: 20.02.2019).
5. United Nations General Assembly: Speech by President Emmanuel Macron (25 September 2018). France Diplomatie. Available at: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/events/united-nations-general-assembly-sessions/unga-s-73rd-session/article/united-nations-general-assembly-speech-by-president-emmanuel-macron-25-09-18> (accessed: 20.02.2019).
6. *Лукьянов Ф.А.* Блеск и нищета альянса. Как атлантизм выиграл холодную войну и сделал ее вечной // Новые международные отношения: основные тенденции и вызовы для России / А.В. Лукин (ред.). М.: Международные отношения, 2018. С. 69–91.
7. *Арбатов А.Г.* Крушение миропорядка? // Россия в глобальной политике. 2014. № 4. Available at: <https://globalaffairs.ru/number/Krushenie-miroporyadka-19205> (дата обращения: 20.02.2019).
8. *Никитин А.И.* Современный миропорядок: его кризис и перспективы // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 32–46.
9. *Ознобищев С.К.* «Новая холодная война»: воспоминания о будущем // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 60–73.
10. *Лукин А.В.* Постбиполярный мир: рождение нового миропорядка или погружение в хаос? // Новые международные отношения: основные тенденции и вызовы для России / А.В. Лукин (ред.). М.: Международные отношения, 2018. С. 30–51.
11. *Bull H.* The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. New York: Columbia University Press, 1977. 335 p.
12. *Пантин В.И., Лапкин В.В.* Трансформации политических пространств в условиях перехода к полицентричному миропорядку // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 47–66.
13. *Zakaria F.* The post-American world. New York; London; W.W. Norton & Company, 2008. 292 p.
14. *Haas R.N.* The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance // Foreign Affairs. 2008. May/June. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/age-nonpolarity> (accessed: 15.03.2017).
15. *Барановский В.* Новая внешняя политика России: влияние на международную систему // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 7. С. 5–15.
16. *Барановский В., Наумкин В.* Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте: ключевые тренды столетнего развития // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62, № 3. С. 5–19.

17. На пути к стабильным отношениям России – НАТО. Доклад № 44/2019. Российский совет по международным делам, РСМД [On the Way to Stable Russia-NATO Relations. Rport no. 44/2019. Russian International Affairs Council, RIAC (In Russ.)] Available at: <http://russiancouncil.ru/papers/Russia-NATO-Report44-Ru.pdf> (accessed: 20.02.2019).

18. *Арбатов А.* Контроль над ядерным оружием: конец истории? // *Мировая экономика и международные отношения.* 2015. № 5. С. 5–18.

«МИР ВЕРЫ» И «МИР НЕВЕРИЯ»: ЭКСПАНСИЯ И РЕДУКЦИЯ РЕЛИГИОЗНОСТИ*

Аннотация

Рост религиозности и наступательное движение секуляризма — две параллельные и вместе с тем противостоящие друг другу тенденции современного мирового развития. Во многих частях мира, в том числе и в его исламском сегменте, происходит расширение «зон неверия». Но одновременно идет процесс религиозного ренессанса, связанный с характерным для высокотехнологичной эпохи запросом на переосмысление рутинных социально-духовных ценностей и поведенческих стереотипов, поиском духовности. Одним из направлений становится обращение к традиционным религиям или формирование новых религиозных течений. На этой почве, особенно в сочетании с обострением иных проблемных обстоятельств развития социума, возможны разнообразные сотрясающие его «выбросы». Вспышки право- и леворадикального экстремизма периодически возникают на политическом поле Европы и Латинской Америки. А в некоторой части исламского мира, не только на Ближнем Востоке, мощный импульс получает религиозный радикализм, причем с весьма драматическими и широкими по масштабам последствиями.

Противоречивые тенденции, связанные с фактором религиозности, вписаны в не менее противоречивый контекст глобализации. Создавая предпосылки для диалога религий и для сближения между разными течениями в рамках одного религиозного направления, она одновременно оттеняет их консервирующую, идентифицирующую функцию, что становится частью резистентной реакции социума через оживление и активизацию партикуляризма. В религиозном мире сталкиваются с эрозией ценностей и их десакрализацией. Идет двуединый процесс «экспансия-редукция», когда может происходить расширение количественных параметров ареала религиозности наряду с корректировкой ее качественных параметров. Хотя в ряде конфессий внутренняя неоднородность остается серьезным фактором напряженности (сунниты — шииты), в целом «мир веры» становится менее ригидным, в том числе и в связи с восприятием элементов иных культур и традиций. Аналогичные тенденции обнаруживаются и в «мире неверия».

Причины и перспективы наблюдаемого всплеска радикализма на Ближнем Востоке надо рассматривать в контексте более фундаментальных долговременных процессов в регионе и в мире и обязательно с учетом как мощных, хотя и противоречивых глобализационных трендов, так и очевидной неисчерпанности религиозных факторов в эволюции социума.

* В соавторстве с В.В. Наумкиным. Опубликовано в журнале: Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 8—31.

Потрясения, которыми охвачен Большой Ближний Восток¹ на протяжении последнего десятилетия, порождены широким комплексом причин и многокомпонентны. Обобщения касательно всего этого огромного и неоднородного территориального ареала не всегда уместны и должны высказываться достаточно осторожно. Применительно к различным срезам развития социума — в политике, материальном производстве, духовной сфере и т.п. — вряд ли удастся свести к единому знаменателю движущие силы, динамику, направленность и результаты происходящих процессов: картина здесь может складываться очень по-разному.

Но есть одна тема, которая оказывается значимой для всего макрорегиона и затрагивает все стороны происходящих в нем изменений — как эволюционных, так и обрушивающихся на него в своей революционной инкарнации. Речь идет о религиозном факторе и его меняющейся роли в общественном развитии. Эта проблематика, впрочем, имеет отнюдь не только региональное измерение. Важно иметь в виду, во-первых, насыщенный и противоречивый контекст экстрарегионального взаимодействия и, во-вторых, значимые мегатренды глобального плана.

Два тренда

Постулат о том, что ислам должен быть альфой и омегой социума, максималистски по содержанию и в запредельно радикальной форме провозглашен и реализован законодательно запрещенным в России движением и институциональным образованием ДАИШ², претендующим на государственность. Оно позиционирует себя в жестком и всеобъемлющем противопоставлении всему остальному миру, который такого радикализма не принимает. В призывах предводителя этой экстремистской организации Абу Бакра аль-Багдади, обращенных к мусульманам, провозглашалось: «Поистине, мир сегодня разделен на два лагеря и два окопа, и нет в нем третьего: лагерь Ислама и веры и лагерь *куфра* (безбожия) и лицемерия, или всеобщий лагерь мусульман и всех *муджахидов*

¹ Мы пользуемся этим достаточно условным понятием для вычленения из глобальной системы регионального пространственного компонента в ареале от Северной Африки до Турции и Ирана, а также расположенных к югу от них арабских стран. Соответствующим англоязычным эквивалентом можно считать аббревиатуру *MENA (Middle East and North Africa)*. Нередко сюда включают также Афганистан и Пакистан. Когда аналитическое внимание фокусируется на геополитической стороне дела, к региону иногда относят также три государства Южного Кавказа и страны Центральной Азии. При еще более расширительном контексте, когда на первое место выходит конфессиональная составляющая социума (прежде всего понятие «мусульманского мира»), можно считать правомерным распространение регионального подхода, вплоть до Индонезии и Филиппин (с риском приписать ему безразмерный характер).

² В настоящей статье используется арабская аббревиатура ДАИШ. Другие используемые в русскоязычной литературе названия этого образования, деятельность которого запрещена на территории РФ, — «исламское государство» (ИГ), «исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), иногда «исламское государство Ирака и Сирии».

(борцов за веру) и лагерь иудеев, крестоносцев, их союзников, а с ними и остальных наций и религий *куфра*, всех ведомых Америкой и Россией и мобилизованных иудеями...»³.

Человеку XXI в. такое черно-белое видение мира должно представляться примитивным или как минимум поверхностным. Но не будем забывать, что возникает оно не на пустом месте. Гносеологическая составляющая такого подхода достаточно понятна и отнюдь не составляет исключительную привилегию мусульманского взгляда на вещи.

Постигая мир, люди с древности выделяли в нем два противостоящих друг другу начала, что делало его более понятным. Всем появившимся у человечества системам познания действительности был в той или иной степени присущ бинарный подход. Он обнаруживается в основе едва ли ни всех попыток концептуального объяснения сущего, включая и самого человека. Свет и тьма, день и ночь, мир и война, добро и зло, истина и ложь и т.п. Наука говорила о материальной и духовной сферах, религия — о земной и загробной жизни. В отношениях между людьми выделяли друзей и врагов, своих и чужих, хороших и плохих, правверных и безбожников, праведников и грешников.

В общем плане логика бинарного восприятия действительности лежит за пределами собственно религиозной тематики. Ислам в свое время воспринял эту традицию и воплотил ее в системе своих представлений. Правда, воспринял не механистически, а с продвижением идей и понятий, проистекающих из его видения вселенной, а иногда и выходящих за рамки изначальных постулатов новой религии.

Средневековые исламские мыслители разработали концепцию *дар аль-ислам* и *дар аль-харб* («мира ислама» и «мира войны» — понятий, которых не было в священном Коране). Однако «мир ислама» противопоставляется не только войне, но также и «миру безбожия» (*дар аль-куфр*). Так что антагонизм в отношении последнего, исходящий сегодня от ДАИШ, не есть для мусульманской конфессии нечто новое и беспрецедентное. Эти мотивы приобретают экстремальный характер в контексте доводимого до крайности исламского радикализма, который ориентируется на разрушение традиционной международной системы, основанной на организации взаимоотношений между государствами как главными действующими лицами на мировой арене.

Каким образом произойдет разрушение системы? Во-первых, обречена на исчезновение «зона неверия», куда входят все, за исключением мусульман (причем лишь тех из них, полагают адепты экстремизма, кто следует в русле бескомпромиссной ориентации на идеологию и ценности ДАИШ). И не просто обречена на исчезновение, а должна быть уничтожена: «Аллах открыл людям, что ислам — это религия меча, и только *зундик*, т.е. безбожник, может утверждать обратное»⁴. Экстремистами табуированы утверждения, что ислам — это религия

³ Khilafah Declared // Dabiq. 2014. No. 1.

⁴ Islam Is the Religion of Sword, Not Pacifism // Dabiq. 2015. No. 7. P. 20.

мира, призывы к межрелигиозному диалогу и т.п.⁵; рассуждения на эту тему (в том числе ученых из Медины и авторитетного образовательно-богословского мусульманского центра в Каире — «аль-Азхара») свидетельствуют, по мнению фундаменталистов, о «сатанинской межрелигиозной фантазии». Во-вторых, в победившем «мире веры» будут не нужны границы между национальными государствами, считают экстремисты. «Зона веры» обретет глобальное измерение, и какое бы то ни было религиозно-культурное разнообразие в ней просто исчезнет. Залогом всеобщей гармонии станет, по их мнению, шариат в статусе глобальной идеологии, правовой системы и поведенческого императива.

Взгляд под таким углом на международную систему удивительным образом корреспондирует с представлениями большевиков эпохи иллюзий о грядущей победе мировой революции. Отражением этого была символика государственного герба с помещенным в его центр изображением земного шара. Но ее значение со временем уходило на задний план, оттеснялось актуальными внешнеполитическими императивами. В параметрах политического реализма, постепенно обретавшего в Москве респектабельность, существовавшую на протяжении нескольких десятилетий международную систему — вплоть до недавнего времени — характеризовали как биполярную.

Биполярность стала достоянием прошлого, но и сейчас противопоставление одних стран и сообществ другим продолжается — отчасти по инерции, а отчасти в связи с тем, что к тому возникают новые основания. Подобный подход питают реалии самой жизни по широкому кругу параметров. К примеру, дихотомия богатства и бедности разделяет не только отдельных людей, но и целые народы и страны, оставаясь одним из ключевых параметров структуризации глобального мира и системы международных отношений.

В концептуальных построениях всегда в той или иной мере присутствует религиозная составляющая, и сегодня к ней проявляют повышенный интерес. Некоторые аналитики стран Востока заговорили о надвигающемся разделении международного сообщества на «мир веры» и «мир неверия» (или «прочий мир»). Этот тезис показался привлекательным ряду западных политологов. Основания для такой гипотезы у тех и других нередко оказываются разными. Общим можно считать то обстоятельство, что в ней отражается результат столкновения двух очевидных противоположных тенденций в мировом развитии: роста религиозности и наступательного движения секуляризма и атеизма.

Разделение глобального социума на две части по признаку значимости профессионального фактора достаточно условно, хотя бы потому, что оно не учитывает существования разнообразных промежуточных, переходных и неустоявшихся ситуаций. На мировой арене немало «неопределившихся» государств,

⁵ Призыв к диалогу с иноверцами, с точки зрения ультрарадикальных исламистов, есть лишь «план разоружения ислама или, вернее, отказа от ясной, основанной на Коране и Сунне обязанности вести джихад против язычников, пока всем миром не станет править шариат — “In the Words of the Enemy”» (Dabiq. 2016. No. 16. P. 76).

когда выбор между секуляризмом и религиозностью не сделан или амбивалентен.

Но некоторые реперные точки в вышеупомянутом построении определяются отчетливо. Ядром «мира веры» считают мусульманские страны Ближнего Востока, в которых религия тесно сплелась с политикой. Ядром же безверия — ультрасекулярную Европу, где религия вытесняется на обочину общественной жизни, не говоря уж о ее полном отделении от политики. Правда, Европа в данную категорию входит не вся, а с изъятиями.

Вариации на эту тему обнаруживаются в различных докладах и прогнозах зарубежных ученых, появившихся в последние лет десять. В той или иной мере в них присутствует посыл о стратификации мирового сообщества по уровню религиозности. В качестве примера можно привести прогноз, представленный в 2007 г. европейским политологом Марком Леонардом. В прогностической работе «Разделенный мир: борьба за первенство» он говорил о формировании «квадриполярного мира» идеологического соперничества, полюсами которого будут: (1) США, (2) Китай и Россия, (3) Европейский союз и (4) Ближний Восток [Leonard 2007: 4].

Только последний из четырех перечисленных ареалов выделен по конфессиональному принципу. Правда, другие составляющие указанной структуры «миром неверия» не названы в числе прочего и потому, что ситуация в этом плане там неоднозначна (в частности, религиозность в американском обществе весьма высока по сравнению с Европой и Китаем). Отличие ближневосточной зоны, по мысли М. Леонарда, в том, что для нее не характерны ни демократия, ни власть закона [ibid.: 47]. Но исходное противопоставление остальному миру основано именно на роли религии.

Соответствует «бинарный» взгляд на религиозную компоненту мирового развития превалирующим в нем трендам или входит с ними в конфликт? Невозможно отрицать мощное наступление секуляризма (и особенно его наиболее яркой формы — лаицизма). Во многих частях мира, в том числе и в его исламском сегменте, происходит расширение «зоны неверия». Но одновременно идет процесс религиозного ренессанса, связанный с характерными для высокотехнологичной эпохи поисками духовности.

Многие ищут альтернативу широко распространенным, но банализированным (и потому не вызывающим удовлетворения) рутинным социально-духовным ценностям и поведенческим стереотипам. Запрос на их переосмысление становится более значимым, что особенно ощутимо в глубоко секуляризованных обществах. Одно из направлений поиска — обращение к традиционным религиям или формирование новых религиозных течений.

Вряд ли это можно считать чем-то экстраординарным, хотя бы если вспомнить о том, что религию относят к числу ключевых цивилизационных характеристик (по крайней мере, в рамках интеллектуальной традиции, восходящей к Арнольду Тойнби и продолженной Сэмюэлем Хантингтоном). Важно другое — в чем выражается и как реализуется обращение к этой тематике. Ведь на почве духовных поисков в сочетании с комплексами неудовлетворенности по мотивам

экономических условий, статуса, престижа, карьерных перспектив и прочих обстоятельств (особенно важных для молодежи) возможны самые разнообразные выборы.

Существует, к сожалению, и вероятность развития в сторону радикализма. Вспышки право- и леворадикального экстремизма периодически возникают на политическом поле Европы и Латинской Америки. В некоторой части исламского мира, не только на Ближнем Востоке, получает развитие религиозный радикализм с драматическими и широкими по масштабам последствиями. Есть основания полагать, что именно распространение наиболее радикального, экстремистского субстрата религиозного мышления породило «Аль-Каиду», ДАИШ и другие террористические структуры (или создало для их возникновения благоприятные условия).

Контекст глобализации

Тезис о возникающей разделенности мира по признаку значимости религиозного фактора, на первый взгляд, вступает в противоречие с концепцией глобализирующегося мира. Впрочем, с глобализацией и без того возникли серьезные проблемы, хотя еще несколько лет назад она казалось устойчивым и неодолимым мегатрендом. Ее адептам и противникам она представлялась чем-то вроде гигантского смерча, который, вот-вот сметет все различия и границы между странами и цивилизациями. Появилось даже понятие, призванное обозначить самую продвинутую фазу этого феномена — «гиперглобализация», которая продвигает мировое сообщество к единству благодаря быстро идущей технологической революции, в первую очередь в сфере коммуникаций. И вот сама глобализация поставлена под вопрос.

Посмотрим бегло на три основных глобализационных потока: свободное передвижение (i) капиталов и технологий, (ii) людей и (iii) информации. Что здесь произошло в последние лет десять?

На пути первого из них были поставлены барьеры, причем в основном из-за протекционистского курса страны, которая позиционировала себя в качестве лидера «свободного мира» и системы международной свободной торговли — США. Санкционная политика президента Дональда Трампа придала этой линии рутинный характер и одновременно привнесла показную концептуальность. Вместе с тем нередко высказывается предположение о банальных эгоистических мотивах — о том, что решения о санкциях против проштрафившихся перед США правительств, принимаемые якобы для оказания политического давления, продиктованы не только принципиальными соображениями, но и желанием устранить с рынка конкурентов американских компаний и обеспечить наиболее благоприятные условия для американского бизнеса.

Протекционистские ветры дуют и в трансатлантическом пространстве, где уже развернулась или вот-вот начнется настоящая «торговая война». Все чаще высказывается недовольство работой ВТО, существование которой в сложив-

шихся условиях, по мнению некоторых экспертов, просто потеряло смысл. Достигли высокого накала торговые споры между США и КНР, хотя взаимозависимость товаропроизводителей двух стран заставляет их искать компромисс. Не ясно, чем такой поиск увенчается, но большого энтузиазма на этот счет не высказывают. Процитируем, к примеру, бывшего главу отдела Китая в МВФ Эсвара Прасада: «Учитывая нежелание Китая капитулировать перед требованиями США, трудно найти путь к переговорному урегулированию, при котором не был бы нанесен ущерб торговым и инвестиционным потокам между двумя странами. Торговые санкции Трампа наносят сильный удар по растущей глобальной интеграции»⁶.

Возникли проблемы на пути реализации интеграционных договоренностей в Евразийском экономическом союзе. Приведем высказывание президента Белоруссии Александра Лукашенко на саммите указанной организации в мае 2018 г.: «Сегодня именно региональные интеграционные объединения создают предпосылки для роста мировой экономики. А мы вместо того, чтобы свободно торговать, закрываемся друг от друга. Более того — обмениваемся взаимными претензиями даже в средствах массовой информации, рискуя международным авторитетом союза. Мы игнорируем цивилизованный способ решения торговых споров через Евразийскую экономическую комиссию»⁷. Человек, которого считают воплощением антилиберальных политических устремлений и приверженцем жесткого отстаивания национальных интересов, выступает с глобалистско-интеграционных позиций (!). В этом есть какая-то парадоксальная (почти кафкианская) символика сложившегося положения дел с формированием общепланетарного экономического пространства, в котором предполагается наладить унифицированные правила функционирования, обеспечить свободу от внутренних барьеров и свести к минимуму возможности государств навязывать контрагентам свои эгоистические приоритеты.

Все больше препятствий возникает на пути свободного передвижения людей. Миграция европейскими государствами рассматривается как едва ли ни самая серьезная проблема и один из главных вызовов для национальной безопасности. Это оказывает влияние на внутривнутриполитическую ситуацию, подогревая рост ксенофобии и популизма, способствуя выходу на политическую авансцену националистических партий и движений. Острота проблемы усугубляется как ростом миграционного давления, которое в обозримой перспективе будет расти, так и проникновением на континент под видом беженцев бывших боевиков, членов радикальных исламистских организаций.

В то же время для Европы, как и для некоторых других регионов мира, характерен такой устойчивый тренд, как старение населения, который, вероятно,

⁶ Lynch D.J., Rauhala E. With tariffs, Trump starts unraveling a quarter-century of U.S. — China economic ties // The Washington Post. 15.06.2018. URL: <https://www.washingtonpost.com/business/economy/trump-imposes-import-taxes-on-chinese-goods-and-warns-of-additional-tariffs/2018/06/15> (accessed: 12.10.2018).

⁷ Лукашенко вновь раскритиковал ЕАЭС // EurAsia Daily. 14.05.2018. Доступ: <https://eadaily.com/ru/news/2018/05/14/lukashenko-vnov-raskritikoval-eaes> (дата обращения: 12.10.2018).

в перспективе будет только усиливаться. В результате увеличивается потребность в притоке рабочей силы из-за рубежа, что может способствовать нагнетанию мигрантофобии среди населения и дальнейшему росту противоречий между государствами Евросоюза. Для преодоления культурного диссонанса, возникающего в результате переселения в Европу больших масс жителей стран Ближнего Востока и Африки, требуется время и продуманная скоординированная политика.

В Европейском союзе этим проблемам уделяют пристальное внимание, и постепенно политика интеграционного объединения по проблемам миграции и беженцев обретает большую продуманность и скоординированность. В 2018 г. о положении дел уже не говорили как о кризисе, и перспективы виделись уже не такими драматическими, как было несколько лет назад. Однако на радужных представлениях о свободном перемещении людей по мере усиливающейся глобализации, наверное, поставлен крест.

Среди всех факторов развития социума наибольшим глобализационным потенциалом обладают информационные потоки. Они — предпосылка, проявление и следствие технологической революции; помешать им невозможно, не поставив под угрозу ее сущность, высокий темп и широчайшие масштабы. Но и здесь все больше ограничителей. Введение некоторых из них продиктовано стремлением поставить заслон распространению идей экстремизма, призывам к террору, апологии насилия, разжиганию национальной и религиозной розни. Необходимость и оправданность других нередко вызывает сомнения. Есть государства, прибегающие к регулированию допуска своих граждан к интернету и жесткому фильтрованию контента по идеологическим соображениям. И тогда подрывается не только единство важного сегмента глобального информационного пространства — могут возникать и серьезные разногласия в отношении характера и масштабов принимаемых мер, становясь дополнительным фактором эрозии глобализации в информационной сфере. А когда высокие барьеры, касающиеся доступа к информации, становятся маркером дефицита демократии и свободы слова — эффект деглобализации оказывается еще более значимым по причине проникновения в сферу политики.

Еще одна важная сторона вопроса — возможность ограничительных действий в информационной сфере по соображениям безопасности. Поскольку сама эта сфера приобретает ключевое значение для безопасности (информационные войны, кибероружие и т.п.), требуется минимизировать уязвимость собственной инфраструктуры в отношении возможных угроз и создать инструментарий для превентивного сдерживания или нейтрализации возможных враждебных действий. И то и другое подрывает глобализацию в информационной сфере.

Таким образом, по всем трем рассмотренным направлениям глобализация сталкивается с серьезными проблемами, тормозящими ее развитие, а иногда и вызывающими попятное движение. Может, феномен глобализации и представляет собою тот случай, когда надо выйти за рамки традиционного бинарного дискурса, а применительно к прогностическим задачам не сводить все к жесткому выбору по формуле «или — или».

Глобализация идет несмотря на возникающие контртенденции, и остановить ее не могут ни объективные обстоятельства, ни тем более политические решения, даже когда за ними стоят авторитет и возможности самых могущественных государств. Все они в возрастающей степени пользуются создаваемыми ею возможностями и сталкиваются с порожденными ею же проблемами. Глобализацию душит партикуляризация, но последняя активизируется именно как реакция на усиливающуюся универсализацию, удручающую обезличенность. Два взаимно противоположных, конкурирующих и усиливающих друг друга тренда, причудливо сочетающихся между собой.

Разве не такую же неоднозначную картину мы видим и при попытках выявить преобладающие тенденции религиозности в современном мире: то ли она переживает ренессанс, то ли, наоборот, отступает под усиливающимся натиском секуляризма? Здесь возникает вопрос о взаимодействии роста религиозности и глобализации как мегатрендов (при всей условности этого термина применительно к данному случаю — ведь вопрос стоит о том, как накладываются друг на друга две амбивалентности).

Некоторые аналитики полагают, что у них взаимно противоположные векторы. Религия и культура ослабляются глобализацией, считает американский автор Роберт Каплан, поэтому «их нужно воссоздавать в более суровой, монохроматической и идеологической форме с помощью коммуникационной революции». Иначе становится возможным такой феномен, как «Боко Харам» — одна из террористических организаций, которая «представляет не ислам как таковой, а ислам, который зажигают тираническая конформность и массовая истерия, инспирированная Интернетом и социальными медиа»⁸.

Если рассматривать религии как сложный конгломерат метафизических взглядов, организационных структур, обрядовых и культовых практик, этических ценностей и поведенческих норм, то они нуждаются в адаптации к новым реальностям, которые возникают в процессе и результате глобализации. Такая адаптация может происходить через принятие или отторжение глобализирующих влияний, а также путем генерирования собственного «глобального продукта». Последний — одновременно и ответ на вызов глобализации, и ее часть. В этом обнаруживается глобализирующая роль религии.

Для ислама, к примеру, «вклад» в глобализацию связан с таким феноменом, как всемирная транснациональная *умма* (сообщество мусульман, включающее в себя *всех* приверженцев этой религии, которая объединяет их узлами солидарности). Этот компонент глобального социума имеет вполне материальный характер, однако известный французский исламовед Оливье Руа говорит об *умме* как «воображаемой» реальности [Roy 1999].

Логика такого видения в том, что приверженцы ислама — прежде всего граждане национальных государств (причем не только мусульманских, но и тех, где они составляют меньшинство) и лишь во вторую-третью очередь — солидарные

⁸ Цит. по: Zakheim D. Clash of the Strategists // National Interest. 2018. URL: <https://nationalinterest.org/feature/clash-the-strategists-25384> (accessed: 12.10.2018).

члены всемирной *уммы*. Но в Европе сегодня проживает более 30 млн мусульман. Верно, что лишь в отдельных балканских государствах они составляют большую (или близкую к этому) часть населения. Применительно к континенту в целом речь идет о конфессиональном меньшинстве, однако в ряде стран — значительном и, главное, быстро растущем. И здесь уже можно говорить о существующих или складывающихся узах трансграничной солидарности внутри конфессионального сообщества.

Правда, в его отношении к глобализации заметны элементы консервативного настроя. Во многих мусульманских (в первую очередь, ближневосточных) обществах она принимается лишь в той мере, в какой не противоречит установке на закрепление цивилизационной самобытности. Для последней именно ислам — один из ключевых идентификационных маркеров. Будет ли он также ключевым индикатором, по которому оказываются разделенными «мир веры» и «мир неверия»? Входят ли в первый исключительно мусульмане (или даже только «правильная» их часть — из ближневосточных обществ), а во второй — все остальные (включая, в частности, христиан)? Или здесь играет роль не столько конфессиональная принадлежность, сколько различия в соотношении религии и политики?

В Европе их разделение восходит к эпохе возникновения протестантизма, которое в своей критике официальных католических структур инкриминировало им в числе прочего излишнее и своекорыстное вовлечение в политическую борьбу. Британский религиовед Карен Армстронг писала о тех временах: «Европейцы и американцы стали разделять религию и политику; они полагали (не вполне точно), что Тридцатилетнюю войну вызвали только споры вокруг Реформации. Убеждение, что религию следует полностью исключить из политической жизни, стало “мифом-хартией” суверенного национального государства. Философы и государственные деятели, проложившие путь этой догме, думали вернуться к более благополучному состоянию дел, которое существовало, пока властолюбивые католические священники не смешали две совершенно разные сферы» [Армстронг 2016: 2].

С XVI—XVII вв. Европа и Запад далеко продвинулись по этому пути. «Разделение религии и политики, — утверждает Армстронг, — укоренилось до такой степени, что нам теперь сложно себе представить, насколько тесно они были прежде связаны». Ведь вплоть до раннего Нового времени разделить нерасторжимо связанные религию и политику, действительно, было бы «так же трудно, как извлечь джин из коктейля». Глубоко сакральным смыслом нагроулили многие виды деятельности («сведение лесов, охоту, футбольные матчи, игру в кости, астрономию, земледелие, строительство государства, перетягивание каната, планировку городов, торговлю, винопитие и особенно войну» [там же]), которые сегодня вряд ли кто свяжет с верой.

То, что для христиан осталось в далеком прошлом, в исламе звучит актуально и злободневно. Он не только не отстраняется от политической жизни, но втягивается в нее все сильнее. Значит ли это, что мусульмане в данном вопросе стадийно «завязли» в начале Нового времени и им еще только предстоит

пройти по пути секуляризации социума? Или дело в имманентно присущей исламу привязке к политике?

Оставим вопрос открытым и лишь отметим общеизвестное. Во-первых, важнейшая особенность ислама — его притязания на то, чтобы быть стержнем функционирования социума во всех без исключения сферах (в том числе и в сфере политики). Хотя формы реализации притязаний могут варьироваться в достаточно широких пределах — в зависимости от страны и с течением времени. Во-вторых, ислам в своем историческом генезисе теснее связан с проблемой власти, чем любая другая религия, и именно на этом поле возникли разногласия, которые стали первоначальной основой разделения мусульман на суннитов и шиитов.

На путях адаптации

Между тем указанное разделение не только сохраняется, но иногда даже усугубляется в плане растущей конфронтационности. И это еще больше размывает картину формирования «мира веры» даже в его эксклюзивной вариации — т.е. такой, которая отвергает включение в него «чуждых» компонентов. Здесь, собственно, проблема не только для ислама, но и для любых религиозных идеологических систем, в которых универсалистские ориентиры вступают в конфликт с внутренней диверсификацией. Из этого же ряда — препятствия на пути продвижения идей экуменизма в христианстве.

Обнаруживается тот же парадокс глобализации, о котором шла речь выше. Создавая предпосылки для диалога религий и для сближения разных течений в рамках одного религиозного направления, она одновременно оттеняет их консервирующую, идентифицирующую функцию, что становится частью резистентной реакции социума через оживление и активизацию партикуляризма.

В числе общих для «мира веры» и «мира неверия» проблем (если принимать такое разделение) — эрозия религиозных ценностей и десакрализация. В Германии, например, полностью опустевшие храмы используются в качестве увеселительных заведений (причем процесс такого перепрофилирования носит «естественный» характер, в отличие от того, что происходило в нашей стране в 1920–1930-е гг., когда энтузиасты борьбы с религиозными предрассудками стремились превратить культовые здания в «избы-читальни» или «дома культуры»). Наблюдается кризис религиозных институтов, многие обычаи и ритуалы уходят в прошлое. Даже в России — где, как многие полагают, религиозность значительно выше, чем в большинстве государств Европы, но которую, с учетом происходящей в этой сфере динамики, нет оснований считать эволюционирующей в сторону «мира веры». По данным опросов, на 2017 г. среди православных христиан, которых в России около 80%, верят в Бога две трети, а соблюдают посты и ходят в храмы лишь 4%⁹. Правда, среди мусульманского

⁹ Скрипунюв А. «Индекс веры»: сколько на самом деле в России православных // РИА Новости. 23.08.2017. <https://ria.ru/religion/20170823/1500891796.html> (дата обращения: 28.08.2018).

населения число соблюдающих обряды ислама выше, но общую картину это существенным образом не меняет.

Политические императивы способны войти в клинч с устойчивыми религиозно-этическими установками. Причем обнаруживается это в действиях даже тех сил, которые позиционируют себя как религиозные. У глубоко верующих людей подробности таких метаморфоз иногда могут вызывать содрогание. Йеменские повстанцы из движения «Ансарулла», которых принято называть хуситами (по родоплеменной принадлежности большинства членов), расправились с экс-президентом страны Али Абдаллой Салехом 4 декабря 2017 г. По канонам, которые надлежит неукоснительно соблюдать истинным приверженцам ислама, погибшего надо было уже на следующий день предать земле с соблюдением всех ритуалов. Однако тело убитого на протяжении многих месяцев держали в холодильной установке, превратив его в своего рода товар, который можно было бы использовать во внутривнутриполитических транзакциях непрекращающейся гражданской войны. То есть накал и длительность внутреннего вооруженного конфликта побуждает даже тех, кто выступает за возврат к исконным ценностям ислама (а это именно случай хуситов), не соблюдать его важнейшие обычаи и преступать базовые этические установки. Но, конечно, они адресуют такого же рода обвинения и негодование своим оппонентам — тем, кто подвергает территорию страны жестоким бомбардировкам и повинен в гибели многих невинных жертв, что совершенно неприемлемо с точки зрения базовой этики ислама.

В целом можно говорить о вполне постмодернистском тренде — усиливающихся сомнениях относительно некоторых важнейших норм, принципов, ритуалов, которые традиционно воспринимались как требующие неукоснительного соблюдения, но обязательность которых сегодня отнюдь не безусловна. Это — важная черта происходящего в связи с социальным поведением и феноменом религиозности вне зависимости от разделения/неразделения мира по лекалам «веры» и «неверия».

Иногда процесс десакрализации рассматривают в контексте постсекуляризма [Кузнецов 2017: 105] с его пафосом модернизации религии и даже трактуют как ее упрощение. Такой взгляд высказывают не только исламоведы, но и исследователи буддизма, отмечающие ослабление требований к его приверженцам и редуцирование роли вероучительного компонента для их основной массы. Возможно, речь идет о том, чтобы создать некую упрощенную версию религии, когда вера окажется избавленной от излишней размышлительной основательности, но зато к ней будет легче приобщиться.

Если религия лишается высокой сакральности, но становится ближе к людям — число ее последователей не только не снижается, а даже возрастает. Однако для все большего числа верующих она фактически сводится к ритуалам и этическим принципам, которые к тому же вовсе не обязательно неукоснительно соблюдать. Иначе говоря, идет двуединый процесс «экспансия-редукция». Происходит расширение количественных параметров ареала религиозности наряду с корректировкой ее качественных параметров.

Нет оснований считать это чем-то принципиально новым. Ведь и в прошлом «сокровенное знание», адресуемое более широкой аудитории, должно было к ней адаптироваться — по языку, ритуалам, умению донести *message* и т.п. Масштабы явления возросли, но трудно представить, к примеру, чтобы рядовые буддисты-тибетцы когда-либо могли полностью освоить и сделать своим повседневным жизненным ориентиром такие обширные религиозные тексты, как Канджур и Танджур. Первый представляет собой 108-томный сборник высказываний Будды, второй — 235-томный сборник переводов *шастр*. Как считают индийские авторы Арчана Шукла и Винеет Дикшит [Shukla, Dikshit 2009: 47], даже просто обладание текстами и в прошлом рассматривалось людьми как инструмент поддержания определенного социального статуса. Столь же мало оснований полагать, будто большинство рядовых мусульман знают все тексты шести «правильных» сборников хадисов пророка Мухаммада (хотя заучивание наизусть текста всего Корана довольно широко распространено во многих обществах ареала распространения ислама).

Конечно, функцию доведения содержания религиозных текстов до рядовых верующих и их трактовки во всех религиях выполняют священнослужители, учителя религии и религиозные ученые, богословы и теологи. Восполняется и обновляется эта страта с помощью религиозного образования. В исламе, например, оно проходит сегодня через болезненный этап трансформации, что не обошло стороной и российских мусульман. Достаточно упомянуть о недавнем конфликте в Ингушетии вокруг одной из школ подготовки хафизов¹⁰ в поселке Долаково, куда 1 марта 2018 г. нагрянули бойцы Росгвардии¹¹.

Но не будем толковать модернизацию во всех религиях исключительно как упрощение, это само по себе было бы упрощением (или, по крайней мере, односторонней трактовкой происходящего). Скорее можно говорить о некотором «обмирщении» в процессе религиозной десакрализации. В тибетском буддизме, например, модернизация находит выражение в том, что монахини, которым ранее запрещалось посещать *монлам* (праздник молений за мир и процветание, приходящийся на первый тибетский месяц), уже с 1994 г. по решению Далай-ламы могут это делать. Невольно возникает аналогия с изменением отношения к женщине в мусульманских сообществах и предоставлением ей возможности выполнять функции, которые ранее были привилегией мужчины. Кстати, в исламе именно на этом поле — в вопросе об отношении к женщине — и возникает один из главных узлов столкновения архаического традиционализма с модерностью и, более узко, с западной культурой. Показателен курс наследника престола самой консервативной арабской монархии — саудовской — Мухаммада бин Сальмана на проведение ряда реформ по изменению отношения к женщине и ее правам в русле либерализации. Насыщенным и символическим и содержа-

¹⁰ *Хафиз* — мусульманин, выучивший Коран наизусть и способный правильно воспроизводить его. Хафизов готовят с раннего детства.

¹¹ *Боброва О.* Коран и дети // Новая газета. 2018. 10 марта. <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/03/10/75752-koran-i-deti> (дата обращения: 12.10.2018).

тельным смыслом стала отмена запрета на вождение автомобиля женщинами. А ведь эта тема перекликается и с прокатившимися по ряду европейских стран баталиями вокруг ношения никаба/паранджи и даже хиджаба.

В буддизме ламаистского толка тенденция к «обмирщению» проявляется в меняющемся отношении к ламам. В прошлом получить благословение у них было редкой удачей, поскольку монастыри располагались в труднодоступных местах, а общение с проживавшими там священнослужителями и их поведение строго регламентировались. «Ламам запрещалось ходить на рынок или к кому-либо, если это не было связанным с семейными делами. Женщины не могли появляться в монастырях, а мирянам не позволялось оставаться там после захода солнца» [Shukla, Dikshit 2009: 50]. Сегодня все эти ограничения отменены: ламы стали жить не в монастырях, а в обычных поселениях, и их харизма постепенно исчезает.

«Мир веры»: взгляд изнутри

«Мир веры» становится менее ригидным и в связи с восприятием элементов иных культур и традиций, что происходило в прошлом и имеет место сегодня. Ритуалистическому редуцированию тибетского буддизма способствует архаизация — культивируемые им черты древней религии *бон*, господствовавшей в Тибете до VII в. и обычно характеризующейся как анимистическая и шаманская. Они органично вошли в местный буддизм, привнеся декоративную символику и материальный реквизит, который облегчает ритуализацию. «Добуддийские обычаи и связанная с ними символика и сегодня остаются в тибетском обществе, — пишет А.В. Аракери. — Стены домов украшены замысловатыми фигурами и значками, представляющими божества старой религии. Символы четырех элементов: тигр, лев, орел и дракон — все еще используются в буддийской философии» [Arakeri, 1998: 249–250]. Кстати, в России группа бурятских последователей шаманизма выступила за его признание самостоятельной религией.

Заметим, что в исламе тенденция инкорпорирования элементов верований, господствовавших ранее у народов, принявших эту религию, давно актуализовалась в суфизме. Суфийская практика *зикра* — ритмических движений с распеванием религиозных формул, в принципе напоминающих медитацию — в некоторых мусульманских обществах выродилась в некое ритуальное действие, зачастую лишенное подлинно духовного содержания. Но в целом эксклюзивизм, когда отношение к инорелигиозным воззрениям формулируется в категориях противопоставления и противостояния, отнюдь не стал достоянием прошлого. Подобные симптомы можно наблюдать и в Иране, и в Индии, где они отражают архаический тренд, сохраняющий свой потенциал несмотря на модернизацию, глобализацию и десакрализацию.

В качестве примера упомянем ситуацию в Мьянме, где конфликт вокруг проблемы этноконфессионального меньшинства *рохинджа* привел к обострению отношений между приверженцами буддизма и ислама. На этой волне по-

является националистическая буддистская Партия национального развития, которая быстро набирает популярность. Один из ее руководителей так сформулировал задачу партии: «...защитить нашу религию и нашу религиозную идентичность» [цит. по: Бектимирова, Липилина, Симония, 2016: 155]. Вследствие межконфессиональных столкновений в штате Рокхайд и взлета антиисламских настроений на последних парламентских выборах из большого числа кандидатов-мусульман было зарегистрировано лишь 28 человек, а в парламент не попал ни один мусульманин [там же: 155–156].

Здесь обнаруживается общая проблема взаимоотношений и взаимовлияния разных религиозных — и не только — культур. В частности, распространение в современных религиях архаизации или иных консервативных трендов часто объясняют необходимостью противостоять западной секулярной культуре как значимому эндогенному фактору. Перед мощным цивилизационным натиском Запада именно религия как маркер идентичности помогает устоять многим незападным сообществам. В этот маркер включен некий «оградительный императив», который порой выступает в виде сверхреакции — имплицитного оправдания или даже поддержки таких уродливых явлений, как экстремизм и терроризм.

Происходит это не из-за феномена религиозности, которая лишь придает специфическую форму ответу на вмешательство Запада во внутренние дела исламских государств. Это важно особенно в тех случаях, когда таковое воспринимается как сориентированное на смену режима и насильственное насаждение чуждых порядков. Обратимся еще раз к Карен Армстронг: «Запад несет не всю ответственность за экстремистские формы ислама, которые насаждают насилие, разрушающее самые сокровенные законы религии. Но Запад, безусловно, внес вклад в появление любой их фундаменталистской версии» [Armstrong, 2002].

Представление о воинственном характере ислама в сравнении с другими религиями часто аргументируется тезисом о роли джихада. Стоит напомнить, что в исламском вероучении, если обращаться к базовым постулатам, джихад — усилие, которое должен предпринимать верующий мусульманин для победы набожности и исламской нравственности *в самом себе*. И лишь в отдельных случаях для защиты веры, жизни или собственности мусульман оправданно и необходимо браться за оружие (большой и малый джихад).

Конечно, эти случаи могут трактоваться очень по-разному. Радикально настроенные экстремисты объявляют о «ясной, основанной на Коране и Сунне обязанности вести джихад против язычников, пока всем миром не станет править шариат»¹². По словам основателя ДАИШ, «ислам ни дня не был религией мира. Ислам есть религия войны. [Пророку было велено] воевать до тех пор, пока [люди] не будут поклоняться лишь одному Аллаху...»¹³. То есть это совершенно очевидный клинический случай, призыв к тотальной войне со всеми иноверцами до полного их уничтожения или подчинения.

¹² In the Words of the Enemy // Dabiq. 2016. No. 16. P. 76.

¹³ An Address from the Khalifah on the Last Plot of the Apostates // Dabiq. 2015. No. 9. P. 56.

В мусульманском «мире веры», как известно, существует широкая оппозиция ДАИШ. Поскольку апологеты этой ультрарадикальной структуры, пытаясь привлечь верующих, в своих концепциях исходили из сакральных исламских текстов, ее противники также обращались к Корану и Сунне, предлагая иную интерпретацию основ религиозного вероучения Пророка. А известный сирийский шейх шазилийского суфийского ордена и создатель организации «Священное знание» Мухаммад аль-Йакуби вступил в прямую публичную полемику с основателем ДАИШ: «...Утверждение о том, что Пророк был послан только с мечом и ему было велено вести войну до тех пор, пока не станут поклоняться лишь одному Богу, является вопиюще неверной интерпретацией миссии Пророка. В действительности подобное заявление представляет собой в чистом виде преднамеренное искажение истории Пророка». И далее: «А те, кто утверждают, что Ислам не является религией мира, открыто противостоят словам Бога, переданным в Священном Коране. Более того, Всемогущий Бог также повелевает Его Посланнику (и каждому верующему после него) выбирать мир, если враги предпочтут мир войне...» [Al-Yaqoubi 2016: 76–78].

Богослов обвиняет террористов ДАИШ, сжигавших людей заживо, не просто в чудовишной жестокости, а в отходе от заповедей пророка, что еще хуже [там же: 27]. Он издал *фетву* о том, что сражаться с ДАИШ — одна из обязанностей мусульман для того, чтобы «защитить основу религии, отстоять земли мусульман, сохранить кровь невинных и позволить восторжествовать истине» [там же: 84]. С помощью Сунны обосновал тезис об уважении к немусульманам, прибывающим из «мира неверия» в мусульманские страны: они должны быть в безопасности, находятся под защитой контракта о мире и покровительстве, а обманывать или причинять им вред запрещено. Экстремисты ДАИШ подвергнуты проклятию за изгнание людей из жилищ, городов и деревень, захват собственности, практику мародерства (запрещенную Пророком), порабощение езидских женщин и детей и продажу на рынках (что «нарушает социальный контракт, давно установленный между езидами и мусульманами») [там же: 101].

Важно иметь в виду еще одну сторону проблемы: для многих, кто интерпретирует джихад в агрессивном духе, это есть своего рода реакция на агрессивный секуляризм, в котором видят угрозу мусульманской идентичности. Экстремистское толкование джихада современными радикалами опасно и требует энергичного противостояния; но оно не должно быть поводом для встречных экстремистских заключений и обобщений, распространяемых на все вероучение и на всех его последователей. Доктринальные крайности встречаются во всех религиях, в том числе в христианстве и буддизме. К примеру, в буддизме традиция текстов «Калачакра-тантры» допускает в качестве ответа на агрессию превращение внутренней, духовной борьбы во внешнюю [Агаджанян, 2005].

Есть основания для того, чтобы говорить о меньшей роли насилия в буддизме, но известны и факты совершенных буддистскими монахами политических убийств в Шри-Ланке и странах Юго-Восточной Азии. Наверное, здесь надо иметь в виду неравномерность политизации монашества — этот процесс временами усиливается, а порой сходит на нет. Вспомним протестные самосожжения

буддийских монахов во времена войны во Вьетнаме (как самосожжение монаха Куан Дыка в Сайгоне в 1963 г.).

Другой пример – секта Аум Синрикё¹⁴, заставившая вспомнить о себе недавно в связи с казнью Сёку Асахары и его сподвижников. Секта все-таки стала явлением исключительным для буддийской среды (хотя в своей идеологии и сохранила вкрапления из других религиозных систем). Но в мировоззрении ее адептов признаки антиглобализма и социального протеста причудливо сочетались с элементами «слепого терроризма», превращающего в жертв ни в чем не повинных случайных людей. Как это бывает и в акциях террористов, действующих от имени ислама на Ближнем Востоке и за его пределами.

В последние десятилетия в исламе уверенно набирало силу ярко выраженное негативное отношение к секуляризму. В сборнике постановлений и рекомендаций Совета Исламской академии правоповедения (*фикха*) при Организации исламского сотрудничества, распространявшемся в нашей стране на русском языке, говорится: «Секуляризм представляет собой объективистскую систему взглядов, основанную на принципе непризнания Бога (атеизме), являющуюся антагонистическим по отношению к Исламу течением, солидаризуясь с мировым сионизмом и другими разрушительными и все дозволяющими течениями, которые отвергаются Аллахом, Его Посланником (САС¹⁵) и верующими» [постановление № 99 2003].

В Турции, конституционно секулярной стране (единственной на Ближнем Востоке, где светский характер государства закреплён в основном законе), период правления Партии справедливости и развития во главе с Реджепом Эрдоганом характеризуется медленным, но последовательным процессом реисламизации; в общественно-политической жизни заметнее ощущаются религиозные интонации.

В буддизме мотивы антисекуляризма выражены слабее в сравнении с авраамическими религиями. Высказывается мнение, что это обусловлено достаточно зыбкой, не столь рельефно прочерченной границей между духовным и светским в буддийской традиции [Агаджанян, 2005].

Отметим различия в отношении к иноверцам. В исламском вероучении было заложено не только позитивное отношение к представителям других монотеистических религий, но и толерантность касательно последователей немонотеистических религий, язычников и неверующих. Однако в реальной жизни и правовая практика, и богословский дискурс характеризовались развитием тенденции эксклюзивизма, особенно с XI в. Буддизм в целом лишен подобных представлений, но элементы нетерпимости в ареале его распространения все же есть, хотя они не имеют концептуальной значимости и присущи скорее отдельным группам и индивидам.

¹⁴ Деятельность организации запрещена на территории Российской Федерации (№ 477 в Перечне организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму).

¹⁵ Аббревиатура обязательной при упоминании пророка Мухаммада формулы *салля-ллаху алейхи ва-саллям* — «да пребудут на нем благословение и благодать Аллаха».

Дилемма инклюзивность vs эксклюзивность может парадоксальным образом затрагивать и базовые темы в других религиозных воззрениях. Выше упоминалось понятие *уммы*; в современном исламском мире ее принято относить исключительно к мусульманам. Но в средние века была также традиция расширительной трактовки этого понятия как относящегося ко всему живому [Lisān al-Arab, 1972] — нашедшая свое отражения даже в Коране¹⁶ и «правильных» *хадисах* [Al-Mujam: 92]. Уже в Новое время на основании ряда работ средневековых арабских лексикографов автор знаменитого толкового словаря английский арабист Эдвард Лэйн заключил, что *умма* — «люди, к которым ниспослан пророк, в том числе верующие и неверующие» [Lane, 1984: 90]. Среди сегодняшних фундаменталистов много таких, которые сочтут включение в *умму* неверующих возмутительным святотатством.

Серьезные расхождения по многим доктринальным и практическим вопросам существуют между тремя основными течениями исламистов — «братьями-мусульманами»¹⁷ (вместе с близкими к ним структурами), салафитами и джихадистами. Последние, например, сориентированы антисистемно в сравнении с «братьями-мусульманами» и салафитами, осуждают их за участие в выборах и провозглашенную приверженность исключительно мирным методам борьбы за власть. Но и внутри каждого из трех направлений велико разнообразие взглядов и интерпретаций исламского вероучения.

В целом лишь запрещенные группы джихадистов — апологетов насилия — категорически отказываются от принятия каких-либо элементов электоральной демократии и плюрализма, тогда как «братья-мусульмане» приняли западные стандарты политической деятельности, а также отказ от насилия как средства политической борьбы. Однако представители различных школ внутри этого течения по-разному смотрят на так называемый *турас* (наследие исламских ученых прошлого): традиционалисты полностью опираются на него и четыре мазхаба суннизма, а «модернисты», последователи Мухаммада Абдо и основателя движения Хасана аль-Банни, призывают руководствоваться Кораном и Сунной, практикуя *иджтихад* (собственные юридические заключения). Салафитам и ваххабитам, часть из которых примкнула к «братьям» в 1970-х гг., присущ более низкий уровень толерантности. Чрезвычайно политизированная интерпретация Корана и Сунны и нетерпимость к другим мусульманам и иноверцам отличает последователей учения Сейида Кутба — одного из радикальных идеологов-исламистов, казненного в Египте в 1966 г. Однако кутбисты, действующие внутри движения «братьев-мусульман», считают необходимым отказ от насилия и концепции *такфира* (позволения предавать анафеме и уничтожать тех, кто недолжным образом соблюдает законы ислама).

¹⁶ 6-я сура Корана: «Аль-Анам» // Коран // <https://quran-online.ru/6:38> (дата обращения: 12.10.2018).

¹⁷ Деятельность организации запрещена на территории Российской Федерации (№ 5 в Перечне организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму).

Создание в 2011 г. «братьями-мусульманами» Партии свободы и справедливости (ПСС) стало знаком преодоления антисистемных тенденций в этом движении. Однако до сих пор ведутся дебаты о допустимости и целесообразности этого шага. Как известно, и салафиты Египта создали свою политическую партию, или блок «Ан-Нур» («Свет»), легально действующую до сих пор. Различные группы исламистов по-разному смотрят и на вопрос о месте христианского населения в исламском государстве, которое они хотят построить.

Египетских исламистов всех направлений объединяет негативное отношение к продаже алкогольных напитков или азартным играм. Согласны они и в том, что в исламском государстве женщины-мусульманки должны соблюдать соответствующий дресс-код. Важное место в культивируемом мусульманском сознании занимают мотивы социальной справедливости, равенства, терпимости и практического милосердия. «В течение веков мусульмане не всегда жили в соответствии с этими идеалами и часто испытывали трудности с их продвижением в свои социальные и политические институты. Но борьба за то, чтобы добиться этого, в течение столетий была главной движущей силой мусульманской духовности. Западные люди должны осознать, что и их интересам отвечает то, чтобы ислам оставался здоровым и сильным» [Armstrong, 2002: 186]. На Западе так считают далеко не все, но размышляют об этой проблеме многие, в том числе авторитетные американские аналитики. Дебаты стали особенно оживленными с началом «арабской весны».

«Мир веры»: взгляд извне

Главный акцент в обсуждениях делается на разработке и обосновании императивов внешнеполитического курса США в связи с бурными событиями, захлестнувшими регион. Между различными группами политиков и экспертов обнаруживаются довольно значительные противоречия¹⁸. Генри Киссинджер отмечал, что есть ряд вопросов, на которые Америка должна дать ответ: «Есть ли у нас предпочтения относительно того, какие группировки придут к власти? Или мы нейтральны, коль скоро механизмы основаны на выборах? Если это так, что нужно сделать, чтобы не поощрять новый абсолютизм, который станет легитимным в результате управляемых плебисцитов? Какой исход событий отвечает коренным стратегическим интересам Америки? Возможно ли сочетать стратегический уход из ключевых стран, таких как Ирак и Афганистан, и уменьшение военных расходов с доктринами всеобщей гуманитарной интервенции?»¹⁹. Примечательно размышление патриарха американской политики и аналитики: даже если исходить из того, что США хотели бы «направить ход

¹⁸ О взглядах неоконсерваторов на проблемы арабского и исламского мира см.: [Наумкин 2008; Наумкин 2011].

¹⁹ Пределы универсализма // Россия в глобальной политике. 2012. № 4. Доступ: <https://www.globalaffairs.ru/number/Predely-universalizma-15641> (дата обращения: 09.10.2018).

истории в русло гуманизма и демократии», они не могут этого сделать, так как «историей нельзя управлять, она вершится по собственным законам».

В изложении точки зрения одного из неоконсерваторов Эллиота Абрамса подчеркивается мысль, что «несмотря на культурные и исторические различия с Западом, граждане арабского мира ценят демократию и жаждут ее так же, как и в других странах»²⁰. Это же относится и к исламистам, участие которых в правительствах сделает их более умеренными, а исключение вызовет лишь отторжение и мятеж. Отсюда — «повестка свободы» для арабского мира как главный императив американской политики. С этих позиций подвергается критике Кондолиза Райс, поскольку она продвигала израильско-палестинский мир «за счет повестки свободы»²¹. Наоборот, израильско-палестинский мир должен быть подчинен «повестке свободы», тогда как «независимое и суверенное палестинское государство нереалистично и нежизнеспособно», поэтому его надо привязать к Иордании²².

Питер Краузе уверен, что ДАИШ угрожает некоторым интересам США на Ближнем Востоке, хотя для самых главных из них критической опасности нет. Главные интересы состоят в недопущении появления здесь регионального гегемона и противодействии ядерному распространению [Krause 2018: 227]. В этом плане шансы боевиков на успешный захват ядерного боезаряда и его приведение в действие оцениваются как низкие, а на его самостоятельное создание — как совсем ничтожные. Для свободного транзита нефти ДАИШ — незначительная угроза, для безопасности американских союзников в регионе — от небольшой до средней. Серьезную угрозу, по Краузе, ДАИШ представляет для таких интересов США, как обеспечение мира и стабильности в регионе и предотвращение террористических атак. Наилучший способ их парировать — уничтожить саму организацию [ibid.: 227–229].

С начала текущего столетия у аналитиков повышенное внимание привлечено к вопросу о том, будет ли «мир веры» занимать более весомое место в глобальном социуме. Приведем в качестве примера доклад Национального совета США по разведке «Карта будущего: Проект 2020» (в 2005 г. он был опубликован на русском языке). С тех пор появилось еще два аналогичных исследования, но с позиций сегодняшнего дня любопытен именно ретроспективный взгляд: каким виделось будущее почти полтора десятилетия назад большой группе крупных экспертов из разных стран, объединенных под эгидой американского разведывательного сообщества.

Размышляя о том, что может произойти в недалеком будущем, авторы доклада писали: «В ближайшие 15 лет религиозное самосознание будет становиться все более важным фактором самоидентификации людей». Однако Западная Европа, на их взгляд, должна была остаться в стороне от этой возрастающей

²⁰ Цит. по: Zakheim D. Clash of the Strategists — National Interest. 2018. URL: <https://nationalinterest.org/feature/clash-the-strategists-25384> (accessed: 09.10.2018).

²¹ Ibid.

²² Ibid.

религиозности [Карта будущего 2005: 83]. А вот на Ближнем Востоке, как ожидалось, картина будет складываться прямо противоположным образом. «Распространение радикального ислама окажет существенное глобальное влияние... спланировав разнородные этнические и национальные группы и, возможно, даже создавая институты, которые выйдут за пределы национальных границ». Конечно, уже тогда в мире активно действовала «Аль-Каида», и подобное утверждение могло показаться лишь констатацией очевидного. Однако за ним следовал тезис об эвентуальном сценарии «нового халифата», который будет способен «продвигать мощную контридеологию, имеющую широкое воздействие» [Карта будущего, 2005: 87]. И с этим прогнозом, который тогда мог показаться надуманным и навеянными историческими реминисценциями, авторы, что называется, попали в точку.

Примерно через десять лет ДАИШ оказывается не просто экстремистским проектом, порожденным фантазиями радикально настроенных исламистов, но драматической реальностью в огромном территориальном ареале, которая выглядит чуть ли не буквальной материализацией упомянутого предсказания. Некоторые аналитики, настроенные на конспирологическую волну, увидели в этом свидетельство причастности американских кругов к созданию ДАИШ.

На статус осуществившегося предсказания могла бы претендовать и книга «Волна: Человек, Бог и избирательная урна на Ближнем Востоке», автором которой является сотрудник американского Фонда защиты демократии Роэль Марк Герект [Gerecht, 2011]. В книге, опубликованной в начале 2011 г. (однако переданной в издательство в октябре 2010 г., т.е. незадолго, но все же до начала «арабской весны»), он уверенно рассуждал о предстоящей победе исламистов в Египте. Большая часть западного экспертного сообщества тогда излучала оптимизм по поводу политической ориентации «братьев-мусульман», которую считали умеренной. Корни умеренности видели еще в программе, опубликованной в августе 2007 г. египетской газетой «Мисри аль-Яум», где говорилось и об ответственных правителях, занимающих посты по воле народа, и об укреплении демократии, и о разнообразных и независимых институтах гражданского общества. Отсюда — надежда, граничащая с уверенностью: «братья-мусульмане» твердо решили, что «демократия является единственно легитимной политической системой для Египта и всего остального исламского мира». Но в упомянутой книге автор пошел дальше, предсказав, что именно в Египте исламисты «хорошо покажут себя при любом свободном голосовании», и назвав решающим временем 2011 г. В результате их победы, рассуждал Герект, впервые со времен «праведных халифов» якобы возникнет возможность установления «органических, взаимодоверительных отношений» между лидерами и обществом [ibid.: 125].

Имело ли здесь место интуитивно верное заключение или за ним стояло более конкретное знание о планах радикалов? Отдельные наблюдатели обращают внимание на некоторые неясности, связанные с американским фильтрационным лагерем Кэмп-Букка в Ираке, получившим известность как «инкубатор ИГИЛ» (существовал в 2003–2009 гг.). Один из наиболее глубоких европейских

исследователей исламистского экстремизма Мохаммад-Махмуд Ульд Мохаммеду пишет о человеке по имени Ибрагим Авад Ибрагим аль-Бадри, освобожденном в сентябре 2009 г. после трех лет заточения, который якобы воскликнул, покидая узилище: «До встречи в Нью-Йорке, ребята!». По одной из версий, это был не кто иной как ставший в дальнейшем основателем ДАИШ Абу Бакр аль-Багдади. По другой — речь идет об эпизоде с заключенным, который вышел из лагеря значительно раньше — в декабре 2004 г. [Mohammedou, 2017: 86–87]. Но общепризнанный факт пребывания в американской тюрьме и затем освобождения будущего лидера самой страшной в истории человечества террористической структуры может порождать вполне очевидные конспирологические предположения об обстоятельствах возникновения последней.

Есть основания задуматься о предыстории ДАИШ в ином плане. Ведь этот феномен появился после американского вторжения в Ирак, роспуска иракской армии и сил безопасности, запрета правившей в стране партии «Баас» и массовой чистки госаппарата от баасистов. Было много тех, кто считал себя жертвами дискриминации после 2003 г., причем речь шла главным образом о суннитах, что не могло не усугублять и без того непростые внутриконфессиональные взаимоотношения (сунниты — шииты). Радикализация значительной части населения страны стала логичным следствием возникшего положения вещей и важным фактором появления в ближневосточной «зоне веры» ее члoвеконенавистнического субстрата в виде ДАИШ.

Конспирологические же мотивы в аналитике по данному вопросу занимают маргинальное место. Превалирует мнение, что все правительства и разведки мира «проспали» появление этой террористической организации и не ожидали, что она сможет овладеть в 2014 г. значительной частью Ирака, а затем Сирии. По словам израильского эксперта, бывшего полковника военной разведки Эфраима Кама, «всего за год до этого ни одно правительство или разведывательное сообщество какой-либо нации, больше всего подвергшейся воздействию ДАИШ, не предсказывали его силу, масштаб и скорость возникновения» [Kam, 2015: 21]. Показательный пример: Национальная разведывательная стратегия США в версии, опубликованной в 2014 г., упоминает «Аль-Каиду», но ни слова не говорит о ДАИШ²³.

* * *

Любые придуманные учеными трансграничные деления мира несут долю искусственности и не всегда стыкуются с действительностью. Некоторые вообразаемые и эмоционально заряженные конструкты, будь то фантазии джихадистов из ДАИШ и «Аль-Каиды» или выглядящие изящными построения некоторых политологов, каждый по-своему бросает вызовы сложившейся

²³ The National Intelligence Strategy of the United States of America 2014 // Office of the Director of National Intelligence. 2014. URL: https://www.dni.gov/files/documents/2014_NIS_Publication.pdf (accessed: 09.10.2018).

в мире, в том числе и на Ближнем Востоке, системе национальной государственности. Может быть, прав Роберт Каплан, который, полемизируя с Сэмюэлем Хантингтоном, утверждал: «Имеет место не так называемое *столкновение цивилизаций*, а столкновение искусственно реконструированных цивилизаций» [Kaplan, 2018: 113].

Еще больше вопросов вызывает противопоставление одних обществ другим на основе различия в уровнях религиозности. Но это не означает, что данный фактор не важен. Он может оказывать серьезное влияние на эволюцию национальных государств и часто используется в политических целях.

Сторонники разработанной Львом Гумилевым теории этногенеза, скорее всего, сочтут всплеск мусульманского радикализма в текущем десятилетии результатом грандиозного высвобождения энергии под воздействием некоего «пассионарного толчка». На наш взгляд, происшедшее надо рассматривать в контексте более фундаментальных долговременных процессов в регионе и в мире. И обязательно с учетом как мощных, хотя и противоречивых глобализационных трендов, так и очевидной неисчерпанности религиозных факторов в эволюции социума.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Агаджанян А. Буддизм в современном мире: мягкая альтернатива глобализму // Религии и глобализация на просторах Евразии / под ред. А. Малашенко и Г. Филатова. М.: Неостром, 2005. С. 222–255.

Армстронг К. Поля крови: религия и история насилия. М.: Альпина нон-фикшн, 2016. 538 с.

Бектимирова Н., Липилина М., Симония А. Избирательные системы и электоральные процессы в странах Индокитая на современном этапе. М.: Тезаурус, 2016. 281 с.

Карта будущего. Доклад Национального совета США по разведке «Проект 2020». 2005. Русское издание. М.: Фонд «Единство во имя России». 140 с.

Кузнецов В. Постсекулярный век модерна. Ближневосточный извод // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. 2017. № 35 (3). С. 85–111.

Наушкин В. Ислам и мусульмане: культура и политика. М.: Н. Новгород: Медина, 2008. 767 с.

Наушкин В. Ближний Восток в мировой политике и культуре. М., ИВ РАН, 2011. 376 с.

Постановление № 99 (2/11), ноябрь 1998 г. «О секуляризме» // Постановления и рекомендации Совета Исламской Академии правоповедения (фикха) / Пер. с араб. М.Ф. Муртазина. М.: Ладомир, 2003. 232 с.

Al-Yaqoubi M. Shaykh.Refuting ISIS. Second edition. Herndon, Virginia, USA: Sacred Knowledge, 2016. 152 p.

Arakeri ATibetans in India // *The Uprooted People and their Cultural Transplantation*. New Delhi: Reliance Publishing House, 1998. 487 p.

Armstrong K. Islam – A Short History. A Modern Library Chronicles Book. New York: The Modern Library, 2002. 272 p.

Gerecht R. The Wave: Man, God, and the Ballot Box in the Middle East. Stanford: Hoover Institution Press, 2011. 181 p.

Kam E. The Islamic State Surprise: The Intelligence Perspective // *Strategic Assessment*. 2015. No. 18. P. 21–31.

Kaplan R. The Return of Marco Polo's World: War, Strategy and American Interests in the Twenty-First Century. New York: Random House, 2018. 304 p.

Krause P. A State, an Insurgency, and a Revolution: Understanding and Defeating the Three Faces of ISIS. – *The Future of ISIS: Regional and International Implications* / Ed. by Feisal al-Istrabadi and Sumit Ganguly. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018. P. 223–246.

Lane E.W. Arabic-English Lexicon. Volume one. Cambridge: The Islamic Texts Society, 1984. 1487 p.

Leonard M. Divided World: The Struggle for Primacy in 2020. London: Center for European Reform, 2007. 54 p.

Mohammedou M.M. A Theory of ISIS. Political Violence and the Transformation of the Global Order. London: Pluto Press, 2017. 272 p.

Roy O. The Failure of Political Islam. 1994. London; New York: I.B. Tauris Publishers. 256 p.

Shukla A., Dikshit V. Tibetan Buddhism – Past and Present // *Himalayan and Central Asian Studies* // *Journal of Himalayan Research and Cultural Foundation*. New Delhi, 2009. Vol. 13. No. 1. P. 43–53.

ПРОСТРАНСТВО В МИРОВОЙ ПОЛИТИКЕ*

Основные положения

Понятие «пространство» используется в политической науке¹ для обозначения сферы взаимодействия субъектов политики. Интуитивное побуждение выстраивать аналогию с физическим пространством приводит к сфокусированности на территориальной стороне такого взаимодействия, что представляется вполне правомерным, но — как и в физике — недостаточным. «Территория» и «пространство» — понятия близкие, но не тождественные и даже не однопорядковые. Первое является естественно-физической, материальной, объективно существующей реальностью. Второе скорее относится к миру виртуальному, способу организации существования социума — очень часто в рамках данной территории, но не обязательно только в ее ареале.

Политическое взаимодействие является феноменом многомерным, разноразмерным, поливалентным, абсорбирующим и одновременно генерирующим сложности современного мироустройства, со всеми присущими ему особенностями, формами и структурным многообразием. В процессе политической коммуникации между различными субъектами и акторами по поводу власти возникают и трансформируются институты, идеологемы, временные и символические маркеры, идентификационные ориентиры, ценностные предпочтения. Политическое пространство — это пространство их сосуществования и конкуренции, сотрудничества и борьбы, взаимного обогащения и вытеснения.

Формирования политических пространств происходит через взаимодействие **политических сообществ**, субъекты которых разделяют базовые ориентиры и установки, имеют сходные интересы, придерживаются определенных правил и норм. Политические сообщества являются коллективными образованиями, различными по своему составу и конфигурации, возникающими и функционирующими на разных уровнях и в разных территориальных контекстах: локальном, региональном, национальном, макрорегиональном, глобальном.

* В соавторстве с И.Л. Прохоренко. Опубликовано в книге: Теория политики: углубленный курс. Практикум: учеб. пособие для вузов / Под ред. Т.А. Алексеевой, И.Д. Лошкарева, Д.А. Паренькова. М.: Аспект Пресс, 2020.

¹ В настоящем тексте «пространство» понимается как политологическое понятие, а не как правовой термин.

Правомерно выделять **международно-политическое пространство** (или транснациональное², трансграничное) как частный случай политического пространства. Хотя грань между ними зачастую становится зыбкой и условной — с учетом все более плотного переплетения внутри- и внешнеполитических параметров в современном развитии социума.

Концептуализация политического пространства впитала в себя, с одной стороны, философско-социологические идеи **социального пространства** (П. Бурдьё, Г. Зиммель, Г. Риккерт, Э. Гидденс, П. Штомпка, Т. Парсонс, У. Бек, М. Кастельс, Х.Г. Тхагапсоев). С другой стороны, пространственный подход активно использовали и развивали сторонники транснационализма — междисциплинарного направления, которое возникает в 1960—1970-х гг. и фокусирует внимание на изучении социальных явлений и самых разных взаимодействий, участниками которых выступают не только и не столько государства, сколько негосударственные действующие лица: бизнес-корпорации, международные организации, неправительственные организации, средства массовой информации, транснациональные сообщества (Р. Кохейн, Дж. Най-младший и др.).

Примерно в это же время (или несколько позднее) начинается своего рода «возрождение» **геополитики** в осмыслении международных реалий. Сторонники этой линии считают ключевой роль формирующихся силовых полей в международной среде. Геополитика, в их представлении, — это инструмент, способ фиксации и прогноза пространственных границ силовых полей разного характера (военных, экономических, политических, цивилизационных, экологических), преимущественно на глобальном уровне. Они взаимодействуют, пересекаются между собой, вбирают одно в другое, накладываются друг на друга. На этой основе выдвигаются концепции территориально-политических систем (В.А. Колосов), а также геополитических пространств как полей силового взаимо- (или против-) действия (К.В. Плешаков).

Конфигурация современных политических пространств, как сферы коммуникации разнообразных акторов в политическом процессе, подвижна и изменчива. Поэтому **типологизацию политических пространств** можно осуществлять по разным критериям и основаниям — например, исходя из политической субъектности действующих в них акторов. На этой основе наблюдатель способен обнаружить и осмыслить динамику имеющихся пространств и происходящие в них изменения, представить и обосновать возможные сценарии будущего развития.

Среди участников некоего политического взаимодействия могут быть индивиды, разнообразные политические сообщества, власти различных уровней, государственные и негосударственные акторы. Однако в конкретном политическом контексте и в конкретном временном измерении они совсем не обязательно выступают сообща как субъекты того или иного политического про-

² В настоящем тексте в качестве «транснациональных» рассматриваются любые сущности, которые являются общими для двух и более стран. Термин не имеет этнической коннотации; примерные синонимы — «межстрановые», «трансграничные» (действия, отношения, институты и т.п.).

странства. Задача исследователя — не просто увидеть, распознать в политическом взаимодействии индивидуальных и коллективных акторов, но также проанализировать, как они выстраивают свои взаимоотношения, понять, кто из них является субъектом пространства, каковы особенности их иерархии.

Важная характеристика политического пространства — складывающиеся в нем сообщества, формирующие **коллективную (общую) политическую идентичность**. Последняя возникает по мере того, как они соотносят себя с другими субъектами политики либо противопоставляют себя им. Она может быть одномерной или множественной по своей природе, что само по себе выступает, с одной стороны, ключевым параметром политического пространства, а с другой — во многом предопределяет его эволюцию.

В процессе становления политического пространства утверждаются **общие ценности**, которые играют в нем консолидирующую, формообразующую роль. И напротив, под влиянием расхождения ценностей политическое пространство может подвергаться эрозии, а со временем и распадаться. Вопрос заключается в том, являются ли базовые ценности основой и обязательным условием формирования политического пространства — или формирование ценностей оказывается своего рода сопутствующим продуктом политического процесса? Ответ на этот вопрос обусловлен той или иной конкретной конфигурацией политического пространства, приоритетами и интересами взаимодействующих в нем политических акторов. Можно спорить о том, насколько ценностный компонент определяет прочность политико-институциональных оснований политического пространства, но в любом случае он является важным элементом его динамики.

Понимание и интерпретация политического пространства характеризуется весьма широким плюрализмом, который нередко затрудняет выработку взглядов, приемлемых для всего исследовательского сообщества или преобладающих в нем. Это объясняется как различиями теоретико-методологического плана (системно-исторический подход, транснационализм, институционализм, конструктивизм, коммуникативный подход, организационная теория и т.д.), так и многообразием объектов анализа, вариативностью в определении узкого предметного поля исследовательского внимания, его сфокусированностью, характером и задачами исследования. Главной линией разграничения здесь выступают **различия в оценке природы самого феномена пространства** в общеполитическом плане, с точки зрения онтологии и гносеологии: одни считают его объективным, другие — субъективным, наконец, для третьих он носит интерсубъективный характер, т.е. функционирует как поле коммуникации, взаимодействия, диалога участников вне зависимости от их индивидуальных характеристик.

О характере **связи пространства с территорией** тоже высказываются различные мнения. Ее могут считать полной, частичной или вообще отсутствующей. Стоит вновь упомянуть аналогию с физикой, которая не ограничивает взаимодействие материальных субъектов трехмерным пространством нашего повседневного мира, а вводит дополнительные абстрактно-пространственные характеристики. Казалось бы, и в политической науке уместна эта логика. С одной

стороны, даже если считать, что типология политического пространства не имеет эксклюзивно-географической основы, одним из значимых его параметров является способ представления политики через привязку ее элементов к территории. С другой — «внетерриториальные» характеристики политического пространства могут оказаться не просто сопоставимыми, но и более весомыми.

Но есть и радикальная точка зрения, которая вообще **противопоставляет эти две сущности**: территория касается прежде всего материальной жизнедеятельности, тогда как пространство формируется для реализации (и через реализацию) более сложных общественных отношений и их регулирования. В этом смысле пространство — инкарнация социума, воплощение его превалирования над изначальными естественно-природными характеристиками и формами существования «человека досоциального». Последний когда-то органически вписывался в территорию наряду с представителями животного и растительного мира. Но уже давно взаимодействие между людьми (и их взаимодействие с окружающим миром) осуществляется в иных, более продвинутых и софisticированных практиках, нормах, инструментах, институтах. Каковые нуждаются в постоянном совершенствовании, что и происходит через развитие пространства (политического — коль скоро речь идет о властных аспектах существования социума).

Политическое пространство и территория могут совпадать по своим границам, отделяющим их от внешнего мира. Но весьма часто такого совпадения не происходит. Одна и та же территория может включать в себя не одно, а несколько политических пространств. Она может включать в себя политическое пространство с неодинаковой плотностью в разных своих сегментах, или несколько пространств с неодинаковыми содержательными характеристиками. И наконец, политическое пространство может включать в себя разные территории, носить трансграничный характер. Стоит заметить, что во всех этих случаях термин «включение» («включать»), вероятно, не очень корректен, поскольку речь идет о разноплановых феноменах. Точнее было бы говорить о **взаимном проецировании территориальных ареалов и политических пространств друг на друга**.

Здесь, впрочем, возникает и чрезвычайно важный вопрос об их **взаимном влиянии**. Например, такой: может ли трансграничное политическое пространство стать стимулом для формирования более широкого территориального ареала — или причинно-следственные связи здесь носят прямо противоположный характер? Полезно было бы посмотреть, что об этом говорит исторический опыт, в частности, опыт формирования европейских национальных государств. И как это все может быть спроецировано, к примеру, на будущее Европейского союза.

В дихотомии «территория-пространство» первый компонент может рассматриваться как нечто исходное и базовое, а второй — как функция его преобразования. Фиксируя некоторую точку этого процесса преобразования, в пространстве можно видеть переходное состояние между полным отсутствием какой-либо социальной и/или социально-политической организации социума

на данной территории и утверждением на ней сложившейся системы отношений, институтов и норм. При этом **территория социума способна вмещать в себя множество политических пространств.**

Важно обозначить еще одну особенность политического пространства: то, что в каждом конкретном случае оно может быть одномерным, но чаще — **функционально многомерным с различным числом измерений.** Затрагивающих, например, политические отношения по поводу партийной системы, военной безопасности, взаимодействия с внешним миром, правового механизма, экономических институтов, ценностных норм и т.п. Они ведь тоже могут далеко не во всем совпадать по своим контурам, интенсивности, результативности — и тем самым становиться предметом сложного взаимодействия политических субъектов.

Политическое пространство уместно считать транснациональным, когда оно характеризуется устойчивыми связями акторов политического процесса, осуществляемыми поверх межгосударственных границ. Действующими лицами при этом могут быть как государства, так и негосударственные акторы. **Трансграничное взаимодействие** — достаточно рутинный феномен в отношениях между странами, который выражается во вполне традиционной связке двух или большего числа национальных политических пространств. Оно обретает новое качество тогда, когда становится масштабным, значимым, постоянным, достаточно плотным, а также институционализированным. Последнее, в свою очередь, открывает перспективу создания **общих политических институтов** и формирования системы **наднационального управления (регулирования)** — хотя и не предопределяет эволюцию в этом направлении. Такова условная схема, позволяющая произвести приблизительную классификацию транснациональных (трансграничных) политических пространств.

Они могут формироваться **по историко-цивилизационным основаниям** — какими можно считать, к примеру, европейское, трансатлантическое и постсоветское пространства, а также ибероамериканское сообщество наций, глобальное сообщество франкоговорящих государств и народов, сообщество португалоязычных стран. В них может быть разная плотность политического взаимодействия — от преимущественно символического до имеющего несколько более продвинутые институциональные формы — как в Содружестве наций (ранее Британское содружество, *British Commonwealth*), в которое входят более 50 государств — Великобритания, почти все ее бывшие колонии, доминионы и протектораты, а также некоторые другие страны.

Здесь факторами, которые содействуют поддержанию трансграничных пространственных связей, могут быть совместная история, опыт существования в едином политическом пространстве (пусть даже и слабо консолидированном), а также общий язык (унаследованный или поддерживаемый как инструмент межнационального общения). Особую роль играют транснациональные диаспоры, опирающиеся на общую культурную память; в некоторых случаях они способны представлять инструментальный интерес с точки зрения внешнеполитического влияния бывших «лидеров» или в плане воспроизводства элементов имперской и постимперской идентичности.

В качестве еще одной разновидности пространств можно рассматривать те, которые связаны с возникающими перед человечеством или отдельными странами (группами стран) **международно-политическими проблемами (вызовами) — традиционными и новыми**. Некоторые из этих пространств исторически возникали как национально-государственные, но обретали актуальность именно в контексте взаимоотношений между странами. В этом ряду — такие понятия, как: воздушное пространство, пространство Мирового океана (открытого моря), космическое пространство, приполярное пространство, информационное пространство и т.п. Они могут быть полем соперничества и конкуренции государств (вплоть до конфликтного противостояния), сферой их сотрудничества, предметом специального правового регулирования и институционального взаимодействия.

Если международно-политическое пространство формируется не только вокруг наличия общих для участников проблем, но также и в связи с привязанностью последних к некоему территориальному ареалу, то возникают основания характеризовать такую констелляцию как **международный (международно-политический) регион**. При этом территориальная привязка весьма часто оказывается более значимой, а проблемная может иметь достаточно дисперсный, латентный, несфокусированный характер. Эти особенности можно, например, обнаружить при рассмотрении Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР).

Понятие «пространство» встречается и **в контексте некоторых внешнеполитических проектов, стратегий, программ**. Одним из примеров может служить перспективная нацеленность на формирование четырех «общих пространств» (в области экономики, внутренней безопасности, внешней безопасности, а также науки, образования и культуры), одобренная в начале 2000-х гг. ЕС и Россией в качестве «дорожной карты» развития их отношений. В следующем десятилетии этот проект канул в небытие не только по причине радикально изменившейся общей атмосферы в данном сегменте международных отношений, но и потому, что «пространства» оказались скорее лишь элементом политического лексикона, нежели аналитически содержательной категорией.

Несколько иным образом обстоит дело с понятием **глобального международно-политического пространства**. Касательно самого его существования могут высказываться (и высказываются) серьезные сомнения. Но есть и весомые аргументы в пользу принятия этого термина. Во-первых, высокая (и все возрастающая) взаимозависимость стран мира по все более широкому кругу вопросов. Во-вторых, весьма значительные масштабы институциональной международно-политической инфраструктуры глобального (или почти глобального) охвата — прежде всего, в лице ООН и ее многочисленных звеньев. В-третьих, растущая роль негосударственных акторов, оперирующих в международной среде, и постепенное становление глобального гражданского общества (хотя и не столь значимое по результатам, как это ожидалось и предсказывалось еще недавно). Вместе с тем плотность, насыщенность глобального политического пространства значительно уступает аналогичным характеристикам, присущим простран-

ствам хотя и более низкого уровня, но с более специфическими и более развитыми функциями политического управления.

Наконец, надо иметь в виду и формирование различного рода **многосторонних режимов**, регулирующих некоторые сегменты международной жизни. Немало примеров на этот счет обнаруживается в сфере контроля над вооружениями (безъядерные зоны, режим контроля за ракетными технологиями и т.п.). В зависимости от масштабов, институциональной продвинутости, результативности такого регулирования можно говорить и о становлении соответствующих **функционально сфокусированных международных пространств** (иногда весьма обширных — участниками договора о нераспространении ядерного оружия, например, являются 190 стран). Их можно считать — опять-таки воспользовавшись аналогиями из области физики и математики — под-пространствами реально существующего или эвентуального глобального мега-пространства.

Конечно, выявление различий между всеми упомянутыми понятиями (пространство, регион, сообщество) обнаруживает довольно большую долю условности и не должно абсолютизироваться. Но специфику каждой из упомянутых форм полезно иметь в виду и в аналитическом, и в практически-политическом плане.

Трансграничные пространства можно было бы, в интересах анализа, выстроить еще в одну «цепочку» — **по параметру интенсивности политического взаимодействия** в их рамках. Этот своего рода модельный ряд (или линейку, если воспользоваться аналогией из сферы производства автомобилей, косметики, продуктов или иных товаров) образовали бы различные многосторонние структуры, причем применительно к некоторым из них даже понятие «пространство» применяется далеко не всегда.

Первое место в таком ряду заняло бы **интеграционное сообщество типа Европейского союза**. Это совершенно уникальное образование *sui generis* (не имеющее аналогов), внутри которого созданы правовая среда и институциональные механизмы, обеспечивающие беспрецедентно высокий уровень политического взаимодействия участников (как государств, так и негосударственных акторов). Несмотря на широко распространенные мотивы «евроскептицизма» и на усилившийся поток критики в адрес ЕС, нельзя не признать, что эта структура представляет собой **транснациональное политическое пространство высшего (на сегодняшний момент) типа**.

Значительно меньшая насыщенность политического взаимодействия присуща **военно-политическим союзам** типа НАТО. В этом альянсе общее политическое пространство формировалось на протяжении более полувека. Оно выстроено в числе прочего и развитой институциональной структурой, и политико-идеологическими скрепами, и механизмами совместного обеспечения собственно военной безопасности. Тем не менее результативность данной структуры — при всем ее триумфализме как «победителя в холодной войне» — нередко оценивается достаточно скептически. В еще большей степени такие оценки применимы практически ко всем другим известным военно-политическим альянсам мирного времени. Даже когда они предусматривают военное сотрудничество или

взаимопомощь в случае войны, это далеко не эквивалентно формированию участниками транснационального политического пространства и даже скольконибудь значимых отдельных его сегментов.

Если идти по траектории интенсивности политического взаимодействия, следующая по нисходящей линии ступень будет, вероятно, занята **структурами типа ОБСЕ** или **мегаблоками** типа ТТИП (Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство) или ТТП (Трастихоокеанское партнерство). В первом случае (ОБСЕ) о феномене транснационального политического пространства можно было (хотя и с серьезными оговорками) говорить на этапе выведения международной системы из биполярной конфронтации — давно оставшемся в прошлом. Во втором — речь идет о перспективной, но пока только латентной форме взаимодействия на международной арене. Со временем она, возможно, обретет политические компоненты, но интеллектуальные спекуляции на этот счет пока были бы явно преждевременными.

Некоторые транснациональные структуры (такие как G7 или G20) демонстрируют способность **лишь к «мягкому» политическому взаимодействию**, насыщенность которого в содержательном отношении близка к нулевой и в лучшем случае выражается в интенциях, а не в результатах. Другие (например, BRICS или ШОС) существуют как несомненная политическая реальность, но их функционирование не генерирует феномена транснационального политического пространства (однако может стать фактором формирования пространства глобального).

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ОБСУЖДЕНИЯ

1. Французский философ, социолог и этнолог Пьер Бурдьё (1930–2002) предложил «социальное пространство» в качестве базовой абстрактной категории, отталкиваясь от представлений о пространстве в точных науках³. Социальное пространство предлагается как некий мыслительный образ для описания и анализа отношений участников социального взаимодействия (агентов — в терминологии Бурдьё). Они создают и структурируют это пространство, выстраиваемое по принципам дифференциации и распределения. Социальное пространство имеет многомерную систему координат, с любым числом измерений, хотя оно может быть и одномерным. Агенты и группы агентов в нем определяются по своим относительным позициям в этом пространстве, через совокупность присущих им положений, которые имеют пространственную проекцию. При таком подходе пространство отрывается от территории и предстает как

³ Бурдьё П. Социология политики / Пер. с фр.; сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. М.: Socio-Logos, 1993; *он же*. Социология социального пространства / Пер. с фр.; общ. ред. пер. Н.А. Шматко. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007.

ментальная структура. Она конструируется позициями индивидуальных и коллективных агентов, проецированием их активных свойств, которые способны придавать этим агентам силу и власть.

Согласны ли вы с таким подходом? Каковы основания для того, чтобы считать социальное пространство многомерным? Как вы полагаете, существует ли связь пространства и территории? Правомерно ли, на ваш взгляд, по данному примеру судить о возможности заимствования научной категории из смежной дисциплины? Если на этот счет возникают сомнения, как их можно разрешить?

2. Пьер Бурдьё видит в многомерном социальном пространстве множество сравнительно автономных подпространств или полей (поле экономики, науки, литературы, интеллектуальное поле и т.д.). Поля эти складываются в результате человеческой деятельности, подчиняются собственным правилам, имеют особую логику, специфические нормы, правила игры и закономерности, а значит, и свои динамические границы. Конструирование социального пространства происходит через формирование указанных полей и их взаимодействие. Вместе с тем подобное «дробление» социального пространства — как в его восприятии, так и в описании его генезиса — во многом условно и относительно.

Можно ли на основе такого подхода выявить специфику политического пространства? Почему и каким образом социальное пространство становится пространством политическим, кто или что делает его таковым? Вспомните, что представляет собой объект политической науки, какова специфика политических отношений.

3. Российский политолог Андрей Мельвиль полагает, что переход от обратной к прямой линейной перспективе в восприятии визуального пространства, происшедший в эпоху Возрождения или даже несколько раньше, стал продуктом социально-культурного развития, когда «я» превратилось в точку мировоззренческого отсчета (и, соответственно, также и пространственного)⁴. Вероятно, в ту же историческую эпоху происходит отделение «человека политического» от «человека экономического» — такую точку зрения высказывал французский философ, теоретик культуры и историк Мишель Фуко (1926–1984), рассуждавший о пространстве и территории в истории Европы — в частности, в истории европейской городской архитектуры, а также о ее своеобразной «политизации» в эпоху позднего Средневековья⁵.

Можно ли, следуя в русле и в логике приведенных рассуждений, говорить о «человеке политическом» как об историческом феномене? Согласиться с тем, что политическое пространство «моложе» социального? Выйти на умозаключение о взаимосвязи пространства и времени в политике, о взаимосвязи политического пространства и политического времени?

⁴ См.: Мельвиль А.Ю. Пространство и время в мировой политике // Космополис. 2007. № 2 (18). С. 118.

⁵ См.: Foucault M. Space, knowledge, and power // Foucault M. The Foucault reader / Ed. by P. Rabinow. New York, Toronto: Pantheon Books, a division of Random House, Inc.; Random House of Canada Ltd, 1984. P. 239–256.

4. Российский теоретик международных отношений Николай Косолапов считает, что пространством становится организованная территория, приспособленная для жизни и деятельности человека⁶. Пространство можно рассматривать как часть организационной «надстройки» над данной территорией, когда соответствующие формы и отношения «утвердились на повседневной основе»⁷. Вместе с тем природа политического пространства виртуальна – оно конструируется через «формирование, долговременное поддержание, институциональное закрепление социальных отношений любого рода»⁸. А поскольку при этом фиксируется общность установок, позиций, ориентаций вовлеченных субъектов – политическое пространство оказывается наделенным качеством интерсубъектности, т.е. функционирует как поле коммуникации, взаимодействия, диалога участников вне зависимости от их индивидуальных характеристик.

На ваш взгляд, является ли политическое пространство, согласно изложенному представлению, объективно существующей естественной данностью, или результатом сознательного конструирования? Если политическое пространство есть феномен объективный, виртуальный, интерсубъектный, то как соотносятся между собой эти характеристики?

5. Российский аналитик Эдуард Баталов называл политическое пространство «политоидом», подразумевая под ним сложную систему связей, которые складываются между участвующими в политической жизни субъектами и объединяют их в многомерное объемное целое⁹. Политическое пространство не совпадает с пространством физическим (геометрическим), хотя своеобразной формой пространственной локализации социально-политических отношений является увязка их с теми или иными точками пространства географического. Структура политического пространства определяет многие параметры структуры и содержания политических отношений¹⁰, но при этом из разных точек пространства политический мир открывается и видится по-разному, а точки локализации актора в политоиде обозначают определенные способы восприятия и типы видения политического мира и связанные с ними типы политического поведения¹¹.

Как такое видение политического пространства соотносится с традиционными представлениями о трехмерном пространстве физического мира? Исходя из эмпирически наблюдаемого развития политического процесса на разных уровнях (в раз-

⁶ Косолапов Н.А. От территории к пространствам: политико-исторический экскурс. // Транснациональные политические пространства: явление и практика / Отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: Весь Мир, 2011. С. 15–33.

⁷ Косолапов Н.А. Глобализация: территориально-пространственный аспект // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 6. С. 8.

⁸ Там же. С. 9.

⁹ Баталов Э.Я. Человек, мир, политика. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2008. С. 52–53.

¹⁰ Там же. С. 12, 68, 69.

¹¹ Там же. С. 69–74.

ных плоскостях), правомерна ли аналогичная концептуализация политического пространства?

6. Одной из форм современного транснационального политического пространства является международный регион. Регион как феномен международной жизни, полагает Николай Косолапов, — «явление последних десятилетий, возникшее в условиях и в контексте глобализации». Одни исследователи видят в этом феномене «альтернативу глобализации, форму и способ [...] противодействия ей [...], защиты от ее последствий». Другие считают его этапом и ступенью «на исторически протяженном пути от международной системы к глобальной». По мнению цитируемого автора, «правы, по-видимому, и первые, и вторые»¹².

Можете ли Вы привести аргументы в поддержку каждого из двух подходов? Считаете ли вы правомерными обе точки зрения или вам больше импонирует одна из них? Согласны ли вы с пониманием международного региона как относительно нового, современного феномена — или можете привести примеры, относящиеся к прошлым эпохам? На ваш взгляд, формирование международных регионов вкупе с трансрегиональным и межрегиональным сотрудничеством ведет к фрагментации глобального мира или, напротив, способствует его становлению? Приведите конкретные примеры межрегионального и трансрегионального взаимодействия.

ПРОБЛЕМНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Типология современных политических пространств обычно основывается на выявлении политической субъектности акторов, которые взаимодействуют, пересекаются, конкурируют, сотрудничают, объединяются, поглощают друг друга, формируют поля совместной деятельности, вливаются одно в другое, накладываются друг на друга. Среди действующих лиц в политическом пространстве — индивиды, политические сообщества, власти различных уровней, государственные и негосударственные акторы. Однако применительно к конкретной ситуации и в конкретном временном измерении они могут быть субъектами того или иного политического пространства, а могут и не являться таковыми. Именно поэтому исследователю важно не просто увидеть, распознать индивидуальных и коллективных акторов, а проанализировать, как они взаимодействуют между собой, понять, кто из них является субъектом того или иного пространства, выстроить иерархию этих субъектов. Другим основанием для типологизации политических пространств может стать уровень их развертывания в соотнесенности с государством как главной реперной точкой —

¹² Косолапов Н.А. Международный регион и его политическое наполнение // Транснациональные политические пространства: явление и практика / Отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: Весь Мир, 2011. С. 39.

субнациональный (локальный и региональный), национальный, транснациональный, наднациональный, глобальный.

Согласны ли вы с подобной типологизацией политических пространств? Попробуйте ее скорректировать, дополнить. Известно ли вам о других возможных основаниях для типологизации? Можете ли вы сами предложить таковые?

2. Можно ли считать Европейский союз политическим пространством? Международным регионом? Какими особенностями обладает ЕС как политическое пространство и/или как регион: является ли это образование транснациональным или наднациональным, иерархичным или неиерархичным, моноцентричным или полицентричным, симметричным или асимметричным, однородным или неоднородным? Является ли пространство ЕС уникальным по своей природе или матрица его управления может быть достаточно успешно перенесена на иную почву за пределы Европы?

3. Главными субъектами политического пространства Европейского союза выступают национальные власти различного уровня и институты интеграционного объединения. В самом общем виде структурирование пространства по вертикали происходит как от национальных правительств (институтов) к институтам и органам ЕС («вверх»), так и в обратную сторону — от интеграционных институтов и органов к национальным правительствам и институтам («вниз»). Поскольку интеграционный проект является элитистским по своей природе, рядовые индивиды (граждане) фактически отчуждены от этого вертикального среза процесса формирования транснационального политического пространства. Между тем есть необходимость вовлечения рядовых граждан в европейскую интеграцию, в процесс выработки решений на уровне ЕС, в том числе по причине роста протестных настроений и появления новых политических партий. Важно продвигать и структурирование по горизонтали, для чего надо развивать регулярные, повседневные связи между субъектами одного уровня (индивидами, национальными правительствами, местными и региональными властями, политическими партиями, бизнес-структурами, различными общественными организациями, группами интересов и т.д.), а также налаживать управление по модели неиерархических политических сетей. Наконец, не стоит недооценивать и возможность выстраивания диагональных связей между акторами политического пространства — разными по своей специфике и действующими на разных уровнях социума.

Согласны ли вы с такой логикой рассуждений? Обосновано ли считать ЕС элитистским проектом? Каковы ваши выводы и соображения касательно формирования интеграционного политического пространства?

4. Важным фактором формирования политического пространства Европейского союза выступает коллективная идентичность национальных и европейских политических элит. Но нельзя не видеть и наличие обратной связи — политическое пространство, в свою очередь, влияет на изменение существующих

идентичностей (прежде всего национально-государственной, территориально-пространственной) и способствует формированию новых (в первую очередь макрорегиональной идентичности граждан ЕС).

Согласны ли вы с этим утверждением? Можно ли говорить о коллективной идентичности политических элит в странах ЕС? Была ли таковая к моменту создания интеграционного объединения? Можно ли считать ее существование необходимым условием, предпосылкой создания, успешного развития регионального интеграционного объединения? Как она «работает» на него? Как обстояло дело с дихотомией «идентичность — интеграция» в других регионах, где возникала объединительная динамика? Каким образом можно измерить коллективную идентичность?

5. Множественная и разноплановая природа идентичности может быть как драйвером консолидации, так и фактором размывания политического пространства на разных уровнях: субнациональном (локальном и региональном), национальном, транснациональном, наднациональном, глобальном. Идентичность может определяться и по другим характеристикам — как страновая, этническая, конфессиональная, гражданская, политическая, идеологически-ориентированная и т.п. Важно, что она все больше воспринимается как осевая скрепа жизнеспособного политического сообщества. В свою очередь, политическое пространство оказывается одним из факторов, которые видоизменяют существующие идентичности и способствуют формированию новых.

В какой мере политическое пространство, развивающееся по расширенным территориальным лекалам, создает условия для зарождения новой коллективной идентичности в качестве субститута старой (более «узкой», более «низкой», более традиционной)? Или препятствует такому развитию (ведь реакцией на угрозу утраты традиционной идентичности могут стать удвоенные усилия с целью ее возрождения)?

6. С одной стороны, мир становится все более единым по все более широкому кругу параметров — от потребительских стереотипов и культурных ценностей до способов материального производства и принципов организации общественной жизни. В этом смысле можно говорить об общем движении к формированию глобального цивилизационного пространства, пусть даже со всеми очевидными оговорками касательно возникающих здесь разнообразных препятствий, неравномерности этого процесса и его неодинаковой насыщенности в разных территориальных сегментах, регулярных откатах назад и т.п. С другой стороны, возникающее в результате ощущение эрозии идентичности (национальной специфики, этно-культурных особенностей, культурно-исторической памяти и т.п.) способно вызвать встречный эффект — стремление защитить и возродить ее, причем иногда в архаической форме и через воинствующее отрицание всего, что воспринимается как унификация.

Можете ли вы привести примеры, когда указанный феномен (i) обнаруживается в глобальном контексте, (ii) проявляется на субглобальном уровне? Правомерно ли рассматривать под таким углом зрения «антибрюссельские» настроения в ЕС?

В более общем плане: есть ли основания говорить об автаркических и ксенофобских мотивах (причем не только латентных) как «глобальной контртенденции» по отношению к превалирующему вектору развития социума?

7. Применительно к международно-политической жизни становится все более заметным употребление понятия «общее пространство» (*common space*). Оно может использоваться в разных контекстах. Наиболее распространенный — формирование двумя или несколькими государствами функционального пространства с едиными правилами, нормами, институтами: «общее таможенное пространство», «общее (единое) экономическое пространство» и т.п. Другой — вычленение «общего пространства» по основанию значимых для многих стран и человечества в целом проблем (космическое пространство, приполярное, информационное и другие). «Общее пространство» в таком понимании соотносится с понятием «общее достояние» (*common good*), может интерпретироваться с особым акцентом на его принципиальную неразделенность и неразделимость — но может быть и предметом взаимной конкуренции, соперничества, конфликтов.

На ваш взгляд, взаимоотношения государств в рамках (и по поводу) того или иного «общего пространства человечества» развивается по канонам классической территориальной геополитики или, напротив, способствует расширению многостороннего сотрудничества? Подкрепите свой ответ конкретными примерами.

8. Некоторые государства используют связи с диаспорами в своей политике «мягкой силы», стремясь сформировать и институционализировать особые диаспоральные «миры» в своих экономических и политических интересах. Бывшие метрополии (Великобритания, Испания, Португалия, Франция), равно как и Россия, используют при этом ресурсы цивилизационной и постимперской идентичности — потенциал общего языка, общей религии, общего культурно-исторического прошлого. Так конструируются Содружество наций, ибероамериканское сообщество, франкофонное и лузофонное (португалоговорящее) сообщества. Диаспоральные «миры» могут выступать как опоры новых политических пространств, используя свои организационные возможности и структуры. Есть основания говорить и о формировании «глобальных» диаспор, поскольку влиятельным этническим диаспорам, которые расселены по многим странам и образовали там достаточно устойчивые этнические сообщества, уже тесны рамки национальных государств, и они становятся все более активными и влиятельными акторами мировой политики, используя те возможности общения, которые создают новые информационно-коммуникационные технологии.

По вашему мнению, могут ли диаспоральные «миры» считаться транснациональными политическими пространствами? Кто в этом случае выступает субъектами таких пространств? Насколько эти пространства стабильны и успешны?

9. В политическом лексиконе понятие «евроатлантическое пространство» используется в двух смыслах. Либо (и чаще всего) применительно к территориальному ареалу НАТО (с европейским и североамериканским компонентами этого военного альянса). Либо для обозначения констелляции Европа + Северная Америка + Россия — что относится главным образом к не такому уж отдаленному времени (хотя и ощущаемому как глубокое прошлое), когда обсуждались и выстраивались планы их кооперативного взаимодействия в сфере безопасности.

Можно ли считать «евроатлантическое пространство» (в каждой из двух интерпретаций) пространством политическим — существующим реально либо как интенция и проект? Если да — то кто его субъекты? Каковы стимулы и препятствия для его существования (формирования)? Является ли это политическое пространство международным регионом?

10. Особенности и закономерности возникновения, развития, эрозии, распада политического пространства могут оказаться полезными для понимания крупных событий отдаленного и недавнего прошлого.

Исходя из понимания феномена политического пространства, предложите интерпретацию (i) процессов формирования и распада государств в Европе (Италия, Германия в XIX в., Австро-Венгрия), (ii) коллапса Советского Союза.

11. О характере происходящих в международной системе изменений идут широкие дебаты.

Какая модель глобального международно-политического пространства представляется вам более адекватной: (i) однополярного мира, (ii) биполярного, (iii) олигархического (управляемого группой самых состоятельных, сильных и энергичных акторов), (iv) центробежного, (v) хаотичного? Изложите ваши аргументы.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / Отв. ред. И.С. Семененко. М.: Весь Мир, 2017.

2. *Стрежнева М.В.* Территориальный и функциональный типы организации политических пространств (в развитие интеграционной теории) // Политическая наука. 2014. № 2. С. 26–43.

3. *Стрежнева М.В.* Структурирование политического пространства в Европейском союзе. (Многоуровневое управление) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 12. С. 38–49.

4. Транснациональные политические пространства: явление и практика / Отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: Весь Мир, 2011.

5. Political space: frontiers of change and governance in a globalizing world / Eds.: Y.H. Ferguson, R.J. Barry Jones. New York: State University of New York, 2002.

6. Transnational political spaces: agents – structures – encounters / Eds.: M. Albert, G. Bluhm, J. Helmig, A. Leutzsch, J. Walter. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag GmbH, 2009.

МЕТОД СИТУАЦИОННОГО АНАЛИЗА: ПРОГНОЗИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕМЕН*

В статье рассматриваются специфика и варианты применения метода ситуационного анализа с учетом опыта, накопленного в Национальном исследовательском институте мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук. Показана востребованность этого методологического подхода в современных условиях, когда в процесс принятия решений включаются различные источники аналитической информации. Фундаментальные знания и заключения, формулируемые в академической среде, способны играть в этом отношении ключевую роль, если их удастся адаптировать по форме, языку и структуре к специфике восприятия, характерной для систем принятия решений. Функцию такого «адаптера» выполняет рассматриваемый метод.

Его описание, которое можно признать классическим, содержится на страницах появившейся в 2006 г. небольшой по объему работы Е.М. Примакова и М.А. Хрусталева [3]. Но еще раньше краткое изложение сути дела было приведено в публикации ИМЭМО 1985 г. [2] «Метод ситуационного анализа, — писал академик Е.М. Примаков, — ...предназначен для исследования и прогнозирования отдельных конкретных международно-политических ситуаций. Потребность в такого типа аналитической работе сегодня очень велика. Необходимо, чтобы ситанализ влиял на выработку внешнеполитических решений. ...Но даже если реальное развитие событий не соответствует выводам ситанализа, его проведение, а затем и ознакомление с его результатами тех, кто принимает решения, способствует лучшему пониманию ситуации. Его не заменят в этом случае ни аналитические записки, ни информационные доклады» [3, с. 6].

Эти слова были написаны уже с учетом опыта Примакова как главы Службы внешней разведки, руководителя Министерства иностранных дел и, наконец, Председателя Правительства РФ. Убежденный в эффективности методики, которую он впервые опробовал в 1961 г. в Институте мировой экономики и международных отношений АН СССР, полвека спустя академик Примаков создал в Российской академии наук Центр ситуационного анализа, стал его

* Статья «Метод ситуационного анализа как инструмент актуального прогнозирования в условиях трансформации миропорядка» опубликована в журнале: Вестник МГИМО-Университета (2019. № 12(4)). Приводится в сокращенном виде. Воспроизводимый фрагмент написан в соавторстве с И.Я. Кобринской.

научным руководителем¹. И фактически возродил жанр ситуационных анализов, за разработку которого он с соратниками по ИМЭМО был удостоен Государственной премии СССР в 1980 г. [7, с. 429].

Принципы ситанализа

Главное в ситуационном анализе в интерпретации Е.М. Примакова — подход к «международно-политическим ситуациям как целостным динамическим подсистемам в системе международных отношений» [3, с. 6]. Российские практики использовали элементы многих известных зарубежных подходов («мозговая атака», «Дельфы»), творчески переработав их с учетом особенностей внешнеполитического процесса в нашей стране. Методика была успешно адаптирована к реалиям XXI в., когда на фоне меняющегося миропорядка происходят содержащие значительную долю неопределенности и потому трудно прогнозируемые социально-экономические и политические процессы на национальном и субрегиональном уровнях. А эти процессы, в свою очередь, оказывают влияние, прямое и опосредованное, на характер трансформации на региональном и глобальном уровнях. В результате чрезвычайно усложняются и становятся более разнообразными императивы процесса принятия решений, в том числе и по вопросам, имеющим международно-политическое измерение.

Поэтому имеет смысл напомнить о некоторых важных принципах и идеологии ситанализа, которые приобретают особую актуальность в современных условиях.

- Чтобы получить выводы, действительно полезные для принимающих решения, участники ситанализа должны обладать, *безусловно, высоким экспертным уровнем.*

Революция в информационно-коммуникационной сфере приводит к парадоксальным результатам. Расширяются масштаб и спектр оценок и рекомендаций, которые, однако, далеко не всегда оказываются адекватными и профессионально обоснованными. Количество тех, кто «имеет мнение», увеличивается, но среди них все больше псевдоспециалистов и полужнаек. А качество анализа при этом снижается. Что находит свое проявление и в средствах массовой информации, и на уровне общественного мнения в целом, и при дискуссиях в кругу тех, кто так или иначе участвует в формировании официального курса.

К этому добавляется и проблема сознательной корректировки формирующегося по той или иной теме дискурса. Целью может быть политическое манипулирование, нацеленное на социум в целом или на отдельные его сегменты. Феномен сам по себе не новый — но обретающий повышенную значимость с учетом как новых технологических возможностей, так и вызывающих все

¹ В 2016 г. Центр ситуационного анализа РАН вошел в состав Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) им. Е.М. Примакова РАН в качестве отдельного структурного подразделения.

большую озабоченность эксцессов популизма и уязвимости общества на этот счет.

Один из очевидных методов минимизации таких угроз состоит в том, чтобы культивировать профессионализм экспертного сообщества и его востребованность в процессе разработки политических решений. При подготовке и проведении ситуационных анализов, сфокусированных на современных международных проблемах, это имеет ключевое значение.

В академической среде проще, чем где-либо, можно выявить действительную глубину знаний эксперта. Остается обеспечить коммуникацию между зарекомендовавшим себя экспертом и политической практикой. Сам эксперт чаще не считает своей задачей деятельно искать пути применения своим знаниям. Но когда использование метода ситанализа открывает такие возможности, большинство экспертов, как показывает практика, охотно вносят в это свой вклад, в чем видят реальную полезность своей деятельности.

- Ситанализ *мультидисциплинарен*. Наиболее полное раскрытие проблемы и выработка рекомендаций требуют учета всего комплекса влияющих на нее факторов и привлечения к обсуждению экспертов из разных областей.

Необходимость в многостороннем, разноплановом рассмотрении любой сколько-нибудь сложной проблемной ситуации была и раньше. Ситанализ как форма мозгового штурма создает для этого самые благоприятные условия. Он позволяет в заранее подготовленном сценарии предусмотреть вовлечение специалистов из, казалось бы, далеко отстоящих друг от друга сфер — по военному делу и финансам, международному праву и религии, правам человека, этническим вопросам, и т.д.

Востребованность такого подхода на подъеме. Сегодня практически в любом международном конфликте обнаруживаются сплавленными воедино факторы самого разного порядка: правовые и геополитические, экономические и политические, ресурсные и технико-технологические, исторические и этно-конфессиональные. «Перелив» взрывоопасного потенциала из одной сферы в другую происходит легче и быстрее, обуславливая высокую динамику и остроту проблемных ситуаций.

Некоторые темы, касающиеся реальных или потенциальных источников осложнений на международной арене — вплоть до кризисного уровня, — просто не могут быть осмыслены вне рамок мультидисциплинарного анализа. Вне таких рамок велик риск их упрощенной, даже примитивной интерпретации. В результате вместо аналитического концепта может возникнуть пропагандистское клише — как это произошло с термином «цветная революция».

Здесь уместно вспомнить волну «арабской весны» 2010–2011 гг., которая прокатилась по огромному территориальному ареалу и затронула некоторые крайне важные параметры современной международно-политической системы. Оценки этого феномена были разными, но сегодня мало кто из серьезных исследователей рассматривает его через призму одномерной каузальной логики (тем более в категориях конспирологии).

Обозначим еще одну, более широкого плана проблему — всплески то в одном, то в другом регионе социально-политической активности, в том числе в рамках поиска идентичности по этническим, культурно-историческим, профессиональным, государственно-страновым и иным маркерам. В этих случаях открытая или даже неосознанная ангажированность наблюдателей может стать серьезным препятствием для адекватной оценки ситуации, особенно когда таковая требуется быстро и запрашивается как основа для политического решения. Акцент в рамках ситанализа на многостороннее «сканирование» проблемы снижает такого рода риски.

- Ситуационный анализ позволяет заострить внимание на *ключевых аспектах* поставленной проблемы в условиях, когда о ней нет четких, однозначных представлений и когда взгляды экспертов варьируются в достаточно широких пределах.

Такая возможность актуальна применительно к тому, как рассматривается общее состояние международной системы и оцениваются развивающиеся в ней тренды. Мировпорядок претерпевает существенные изменения. Зачастую суждения на этот счет имеют драматические коннотации («угроза хаоса», «наступательный национализм», «игра без правил» и т.п.). Такой алармизм, рассуждения о снижающейся управляемости международными отношениями стали уже тривиальными, тогда как здесь важно соблюдать сбалансированность и взвешенность в оценках. Бывает, впрочем, перекося и в другую сторону — призывы полностью пересмотреть существующий мировпорядок и выстроить на его месте такой, который будет в гораздо большей степени учитывать интересы того или иного актора.

Ситанализ не устраняет риск таких крайностей, но все-таки нацеливает на то, чтобы избегать их в итоговых рекомендациях. Даже квалифицированным экспертам свойственна тенденциозность, но в группе участников ситанализа они уравнивают друг друга. В российской практике экспертное равновесие обычно обнаруживается в поле следующих наиболее общих заключений: (i) есть насущная необходимость в стабилизации тех элементов международной системы, которые возникли когда-то как ответ на уже ушедшие в прошлое реалии и оказались неадекватными вызовам сегодняшнего дня; (ii) Россия объективно заинтересована в этом не меньше других; (iii) было бы самонадеянным и безответственным полагать, что коль скоро существующий мировпорядок организован не в полном согласии с нашими интересами и устремлениями, то мы ликвидируем, ликвидировав его «до основания».

Важно и другое: ситанализ позволяет взвешенно и осторожно — можно сказать, «наощупь» — прокладывать и интеллектуально тестировать альтернативные схемы организации международной системы применительно к тем конкретным ситуациям, которые являются предметом обсуждения. Будь то «концерт наций», или «новая биполярность» (в разных вариантах), или совокупность новых размежеваний в каких-то иных конфигурациях.

- Мало кто из аналитиков будет оспаривать тезис о том, что общий вектор международного развития формируется в направлении *многополярности*.

Это означает неизбежное постепенное расширение круга участников международной жизни, способных оказать на нее влияние — в том числе и за счет тех, кто еще недавно находился далеко на ее периферии. Некоторые из них обретают вкус к самостоятельному позиционированию на международной арене. Долгое время их патронировали ведущие мировые державы. Сегодня же перед ними открывается возможность продвигать свою повестку дня. А иногда и претендовать — в региональных масштабах — на лидерство или даже гегемонию.

Результат такого развития событий оказывается двойственным. С одной стороны, возникают своего рода «точки роста» в международной системе, с потенциалом превращения в источник новой региональной динамики. С другой — система приобретает более фрагментированный характер, может оказаться под напряжением конкурирующих между собой трендов. Примером может служить новая запутанная конstellация в центральном ареале ближневосточного региона — с калейдоскопическими зигзагами в расстановке сил внутри него (Иран, Саудовская Аравия, Турция), а также многоплановыми и нередко конфликтующими между собой задачами, которые ставят перед собой и пытаются решать внешние акторы (Россия, США и возглавляемая ими коалиция, в перспективе — Китай).

Здесь также очевидна востребованность ситуационного анализа с его возможностями многофакторного подхода — имея в виду необходимость учитывать позицию, интересы, варианты поведения старых и новых акторов, действующих в значимых для нас сегментах международной системы.

- Для получения значимых аналитических результатов необходимо даже при сфокусированности на конкретной международно-политической ситуации выходить на *более широкий круг обобщений*.

Мозговой штурм должен осветить такие ракурсы проблемы, которые затрагивают важные зависимости, выходящие за ее непосредственные рамки, или могут привести к такому результату в обозримом будущем. В сценарии ситуационного анализа этим аспектам должно уделяться серьезное внимание.

Так, при анализе евразийских проблем важное значение имеет отношение к ним тех стран региона, которых они непосредственно затрагивают. Но есть и другие факторы, значимость которых для внутрирегиональной динамики существенна — идет ли речь о Центральной Азии, Белоруссии, Арктике, Иране и т.д. Здесь по любому остроактуальному вопросу необходимо принимать во внимание позицию США, все чаще — Китая, нередко — ЕС. Недоучет позиции стейкхолдеров, даже второго плана, может привести к искажению реальной картины, неадекватным результатам анализа, односторонним выводам и, как следствие, некорректным рекомендациям.

Дело не ограничивается эффектом «горизонтального» влияния проблемной ситуации, а также ее восприятия крупными международными акторами и их

реакции. Необходимо также учитывать возможные результирующие «по вертикали», от локального до глобального уровней, вплоть до возможной реакции международных организаций, включая ООН.

- Ускорение происходящих в международно-политической системе процессов идет параллельно с относительно новым феноменом — значительно *более быстрой, чем раньше, реакцией на кризисные и проблемные ситуации.*

Это не только благо, но и вызов, поскольку формирует среду, благоприятную для изменений статус-кво. Гипотетически таковые могут происходить в направлении конструктивного обновления, но могут вести и к расшатыванию тех или иных сегментов сложившегося миропорядка, нередко без внятного целеполагания или предвидения последствий даже на коротком горизонте одного-трех лет.

Часто в задачи ситанализа входит представление рекомендаций по купированию турбулентности либо минимизации издержек. И то и другое желательно и возможно осуществлять как «по горизонтали», так и «по вертикали».

- Ситанализу, как антиподу пропагандистских упражнений, *противопоказаны конформизм и ангажированность.*

Внутренняя открытость, даже острота дискуссии обеспечивается — и это еще один «принцип Примакова» — ее закрытым (от внешней среды) характером, анонимностью и неаффилированностью высказываний и мнений в итоговом документе ситанализа.

Интересно сравнить указанный принцип с «Chatham House rule» — хорошо известным в международной экспертной среде правилом проведения дискуссий. Общее — в их неперсонализированном характере, что в принципе ориентирует участников на более свободное изложение своих взглядов. Но ситуационные анализы (по крайней мере, в их изначальном предназначении) были нацелены исключительно на подготовку государственных решений и не предусматривали возможности открытого цитирования.

- В ситуационном анализе для академика Примакова важнейшее значение имело сочетание двух понятий — *аналитики и внешнеполитических (государственных) интересов*².

Аналитика, по мысли академика Примакова, должна быть нацелена на реализацию государственного интереса. Государственный интерес должен основываться на аналитике. При этом совершенно очевидно, что такую умозрительную диалектику реализовать на практике весьма непросто и удастся далеко не всегда.

Отвечая на вопрос о том, как указанные два начала могут сочетаться между собой и каким должен быть выбор в случае возникновения между ними тех или иных коллизий, следует учитывать специфику внешнеполитического интереса: «Поскольку внешняя политика является прерогативой государства, то и внеш-

² Мы рассматриваем здесь понятия «государственный интерес» и «внешнеполитический интерес страны» как синонимичные.

неполитический интерес — это интерес государственный. Вместе с тем на его формулирование оказывают зачастую немалое, а то и решающее влияние другие политические и экономические силы, которые ведут постоянную борьбу за придание их интересам статуса государственных. В случае успеха происходит своего рода подмена государственного интереса частным (партийным, корпоративным и т.п.). Как следствие — появляется внешнеполитическая псевдопроблема». [3, с. 19].

К этому суждению стоит добавить два замечания.

Во-первых, сегодня все чаще встречаются ситуации, когда внешнеполитические и внутренние для страны проблемы оказываются связанными до невозможности отделить их друг от друга. Все большее число проблем и обстоятельств приобретают характер внешне-, внутривнутриполитических, что еще лет сорок назад стало поводом для изобретения в английском языке нового прилагательного — *intermestic*³. Инициированные академиком Примаковым ситанализы были посвящены как международным вопросам, так и остроактуальным и внутрироссийским проблемам, имеющим весомое внешнее измерение — например, миграционной политике России.

Во-вторых, ситанализы были задуманы как инструмент эффективного анализа проблемных ситуаций под углом зрения национальных внешнеполитических интересов. Сегодня такой подход абсолютно востребован и даже может показаться единственно возможным — коль скоро речь идет об анализе, адресованном государственным инстанциям, и рекомендациях для проводимой ими политики.

Однако здесь важно, чтобы международное сообщество в целом смогло избежать крена в сторону представлений и политических императивов, исходящих из абсолютного превалирования национальных (страновых) интересов, когда на задний план отодвигаются любые мотивы, которые выходят за рамки национально-государственного прагматизма и соотносятся с проблемами социума в широком смысле слова (экология, климат) или носят солидаристский характер (помощь отсталым странам, миграция, беженцы). Здесь проявляются противоречия между двумя традиционными подходами к международным отношениям — «идеалистическим» и основанным на «реальной политике» (*Realpolitik*). Но методика ситанализа не предопределяет выбор в пользу лишь одной из этих двух опций. Наоборот — поиск экспертного равновесия предполагает стремление к оптимальному сочетанию элементов разных подходов.

Выводы

Метод ситуационного анализа, удачно сочетающий простоту и гибкость и позволяющий обеспечить высокое качество итогового продукта, остается одним из наиболее популярных инструментов аналитического сопровождения приня-

³ (Inter)national + do(mestic) = intermestic [9].

тия решений в различных областях. Не только российская школа международников, но и специалисты в других сферах могут применять и творчески развивать рекомендации по проведению ситанализов, разработанные под руководством академика Е.М. Примакова. Ситанализы стали своего рода «брендом» Национального исследовательского института ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

Использование метода предполагает, что на органы принятия решений ориентирована форма закрытых итоговых документов — их объем, язык, структура должны облегчать ознакомление с материалом в условиях дефицита времени. Но при этом предлагаемые в итоговых документах оценки и выводы не должны «подстраиваться» под предпочтения потребителя информации, сколь высоким ни было бы его положение в государственной системе. Ценность ситанализа — в обеспечении возможности коммуникации с глубоко разбирающимися в своих темах экспертами. Принятие решений должно производиться с опорой на максимально полное представление о происходящих в мире процессах. Замена экспертизы ее видимостью опасна для интересов страны. Распространение и совершенствование практики ситанализов призвано такой подмены не допустить.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская интеграция / Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова. М.: Аспект Пресс, 2010. 736 с.
2. Метод ситуационного анализа. М.: ИМЭМО, 1985. 13 с.
3. *Примаков Е.М., Хрусталева М.А.* Ситуационные анализы. Методика проведения. Очерки текущей политики. Вып. 1. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, МГИМО МИД России, 2006. 28 с.
4. Реструктуризация политического ландшафта европейских государств / Под ред. В.Г. Барановского, И.Я. Кобринской. М.: ИМЭМО РАН, 2017. 69 с.
5. *Сурмин Ю.П., Сидоренко А.И.* Ситуационный анализ или анатомия кейс-метода. Киев: Центр инноваций и развития, 2002, 288 с.
6. *Фрумкин Б.Е.* Продовольственное эмбарго и продовольственное импортозамещение: опыт России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016. № 4.
7. *Черкасов П.П.* ИМЭМО: Портрет на фоне эпохи. М.: Весь Мир, 2004, 570 с.
8. *Clarke A.E.* Situational Analysis: Grounded Theory after the post-modern turn. London, Sage Publications, 2005, 408 p.
9. Manning, Bayless (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs. Three Proposals // Foreign Affairs. 1977. Vol. 55. P. 306–324.
10. *Vrontis D., Thrassou A.* Situation Analysis and Strategic Planning: An Empirical Case Study in the UK Beverage Industry // Innovative Marketing. 2006. No. 2 (2). P. 134–151.

ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ

Книга «Глобальное управление: возможности и риски» (отв. ред. В.Г. Барановский, Н.И. Иванова; М.: ИМЭМО, 2015) представляет собой результат коллективного исследования ученых из институтов Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН. Здесь воспроизводятся оглавление, введение (соавторы Н.И. Иванова и В.Г. Барановский) и большинство разделов заключения (соавторы В.Г. Барановский и С.В. Уткин).

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ 2000-х ГОДОВ

ГЛАВА 1.1. СТАНОВЛЕНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ И ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1.1.1. Практическая глобализация: проблема управляемости
- 1.1.2. Global governance и макросоциальное управление
- 1.1.3. Условия, цели, детерминанты global governance после 1991 г.
- 1.1.4. Борьба с международным терроризмом — «седлание процесса» политической глобализации
- 1.1.5. Международное регулирование и global governance
- 1.1.6. Основные тенденции эволюции концепций и институтов глобального управления
- 1.1.7. Нормы и принципы: новая фаза борьбы за смыслы в мировой политике
- 1.1.8. Место суверенитета в меняющемся мире
- 1.1.9. Права человека и гуманитарная безопасность
- 1.1.10. Глобальное управление: пределы дееспособности и эффективности
- 1.1.11. Перспективы

ГЛАВА 1.2. ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ИНИЦИАТИВЫ

- 1.2.1. «Дефицит демократии» и гетерогенность интересов
- 1.2.2. Глобальные правила для новых задач развития глобальной экономики
- 1.2.3. Финансовые инициативы БРИКС

ГЛАВА 1.3. РЕГУЛИРОВАНИЕ МИРОВОЙ ТОРГОВЛИ И ТРАНСГРАНИЧНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- 1.3.1. Экономическая глобализация как предпосылка развития элементов глобального управления в мировом хозяйстве
- 1.3.2. Регулирование мировой торговли
- 1.3.3. Прямые иностранные инвестиции и их возможная роль в глобальном управлении

ГЛАВА 1.4. ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

- 1.4.1. Новые цели развития и критерии общественного прогресса
- 1.4.2. Условия реализации новых подходов к социальному развитию
- 1.4.3. Формирование институциональной инфраструктуры глобального социального управления
- 1.4.4. Перспективы глобализации социального управления

ГЛАВА 1.5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: НОРМЫ, ИНСТИТУТЫ, ПРАКТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ

- 1.5.1. Локальные вооруженные конфликты и миротворчество
- 1.5.2. Морское пиратство как угроза международной безопасности
- 1.5.3. Проблемы ограничения вооруженного насилия
- 1.5.4. Информационная безопасность
- 1.5.5. Атомный «ренессанс» и нераспространение ядерного оружия
- 1.5.6. Ракетные технологии
- 1.5.7. Дезинтеграция контроля над ядерными вооружениями
- 1.5.8. Неядерное оружие массового уничтожения
- 1.5.9. Торговля оружием
- 1.5.10. Главный институт управления международной безопасностью

РАЗДЕЛ 2. НОВЫЕ РЕАЛИИ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ И СТРАНОВОЙ РАКУРС

ГЛАВА 2.1. США

- 2.1.1. Глобальная стратегия США: «лидерство и исключительность»
- 2.1.2. Экономическое лидерство
- 2.1.3. Новая региональная экономическая стратегия?
- 2.1.4. Политические и военные факторы
- 2.1.5. Перспективы

ГЛАВА 2.2. ЕВРОПЕЙСКИЕ СТРАНЫ И ЕС

- 2.2.1. Проблемы экономического управления в период кризиса
- 2.2.2. Европейские проблемы глобального управления:
социальный аспект
- 2.2.3. Миграция в европейском контексте
- 2.2.4. Внешняя и военная политика ЕС в системе глобального
управления
- 2.2.5. Политические проблемы интеграции: уроки прошлого
и видение будущего

ГЛАВА 2.3. КИТАЙ

- 2.3.1. Экспертный дискурс в КНР по глобальному управлению:
концепции, подходы и суждения
- 2.3.2. Ведущие центры и исследовательские структуры, работающие
по тематике «глобального управления»
- 2.3.3. Подходы руководителей «пятого поколения» КНР
к глобальному управлению, обновлению китайской внешней
политики и роли Китая в мире

ГЛАВА 2.4. ТИХООКЕАНСКАЯ АЗИЯ

- 2.4.1. Тихоокеанская Азия в системе глобального управления:
место и специфика
- 2.4.2. Ресурсы, возможности и амбиции ведущих стран
- 2.4.3. Тихоокеанская Азия и изменения глобальной иерархии
- 2.4.4. Перспективы экономической и политической глобализации
региона и сопутствующие риски

ГЛАВА 2.5. АФРИКА

- 2.5.1. Глобализация и Африка
- 2.5.2. Приоритеты глобального управления для Африки
- 2.5.3. Африка и реформа ООН
- 2.5.4. Вопросы миротворчества
- 2.5.5. Вопросы законности, правосудия и правопорядка

ГЛАВА 2.6. ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

- 2.6.1. Новые возможности региона в глобальном контексте
- 2.6.2. Концептуальные основы глобального позиционирования
латиноамериканских государств
- 2.6.3. В поисках ответов на новые геополитические вызовы
- 2.6.4. Доступ к механизмам глобального регулирования
(современная практика, шансы и перспективы)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

Введение*

Правительство земного шара уже существует.

И Мы хладнокровно относимся

к замене ваших государств

Научно построенным человечеством.

Велимир Хлебников.

Воззвание председателей Земного Шара. 1917

Мысль русского поэта о «научно построенном человечестве», высказанная в условиях Первой мировой войны, могла, на первый взгляд, показаться абсолютно утопической. Но она ярко отражала мечту о более разумном мироустройстве.

Ее корни уходят далеко вглубь европейской истории. Применительно к Новому времени прорывными в развитии этой линии считаются размышления Иммануила Канта о формировании сообщества мирно живущих наций. В его трактате «К вечному миру» (1795), впервые были описаны культурные и философские основы возможного объединения стран Европы. А Первая мировая война, которая превратилась в грандиозную катастрофу, обрушившую международный порядок на континенте, оказалась мощнейшим стимулом для практического поиска путей и методов предотвращения такого рода катаклизмов в будущем.

Лига Наций была первым опытом формирования многосторонней структуры, включавшей большую часть существовавших в то время государств и призванной наладить их кооперативное взаимодействие. Опыт, безусловно, полезным, но в конечном счете не оправдавшим ожидания касательно главной цели: исключить возникновение «большой войны». Создание ООН становится второй попыткой образовать универсальный (по кругу участников и функциональной специфике) механизм поддержания мира, обеспечения международной безопасности и развития сотрудничества государств.

Касательно результативности ООН в деле поддержания мира высказываются различные суждения. Критических оценок здесь очень много — но факт остается фактом: взаимное противостояние в холодной войне не вышло на уровень глобального военного столкновения, получил значительное развитие контроль над вооружениями, удалось добиться урегулирования немалого числа (хотя далеко не всех) международных конфликтов. В этом правомерно видеть процесс становления глобального управления как организации кооперативных усилий с целью поддержания международно-политической стабильности. Она становится не только итогом деятельности по линии ООН, но также формируется и через взаимодействие участников международной жизни

* В соавторстве с Н.И. Ивановой.

в рамках иных механизмов и структур (переговорные форматы, региональные организации и т.п.).

Еще одним направлением деятельности ООН является налаживание международного сотрудничества и по другим вопросам, которые актуальны для многих или даже для всех стран и народов. Их совместные или согласованные действия — условие успешного решения проблем, которые не локализованы в пределах национально-государственных ареалов и носят трансграничный характер. Это поле деятельности становится все более широким, охватывая как природную среду обитания человечества, так и разнообразные формы проявления его активности — в области материального производства, политической организации социума, наращивания его научного потенциала, духовного развития и т.п. Здесь также нарастает потребность в организации совместных усилий на международном уровне, и здесь также важную организационно-регулирующую функцию выполняют, наряду с ООН, большое число иных структур и механизмов многостороннего взаимодействия.

На современном этапе международного развития заслуживают быть отмеченными две важные особенности такого взаимодействия. Во-первых, его участниками становятся не только государства (хотя они и остаются главными акторами на международном поле), но также возрастающее число негосударственных субъектов. В динамику международного развития могут оказаться вовлеченными — иногда весьма плотно — и оказывать на него заметное влияние неправительственные организации, бизнес-структуры, общественные движения, формирующиеся по профессиональным или иным основаниям сообщества и даже отдельные индивиды. Во-вторых, все более насущной становится потребность в обращении к проблемам, требующим не просто международного (транснационального) регулирования, но выходящим на уровень социума как всеобъемлющего, общепланетарного феномена. В этом обнаруживается одно из проявлений процесса глобализации, который — при всей своей противоречивости — развивается как постепенное формирование качества целостности человеческой цивилизации.

Мы исходим из понимания «глобального управления» как системы институтов, принципов, политических и правовых норм, поведенческих стандартов, которыми определяется регулирование по проблемам транснационального и глобального характера в природных и социальных пространствах. Такое регулирование осуществляется взаимодействием государств (прежде всего через сформированные ими многосторонние структуры и механизмы), а также негосударственных субъектов международной жизни.

К числу основных объектов глобального управления относятся; международная безопасность, торговля, валютно-финансовая сфера, Интернет, энергетика, природные ресурсы, транспорт и связь. Актуальны задачи глобального управления в отношении таких природных пространств и объектов, как космос, открытые акватории и глубоководные районы дна Мирового океана, Арктика и Антарктика, климат и атмосфера Земли. В социальных пространствах острыми глобальными вызовами, требующими адекватной реакции мирового

сообщества, являются проблемы, связанные с демографией, бедностью, миграцией, состоянием здравоохранения.

Теоретические идеи, лежащие в основе современной практики глобального управления, имеют в основном западное происхождение. США, ведущие члены ЕС и в целом страны ОЭСР, выступавшие в роли лидеров глобализации и формирования нового мироустройства после окончания холодной войны, с 1980-х гг. формировали основную повестку обсуждения проблематики глобального управления в международных организациях. Естественно, что они стремились выстроить систему принципов и институтов международного регулирования, основанных на присущих им ценностях. Предполагалось, что будет сохраняться и особая роль этих стран в мировом развитии.

Во второй половине 2000-х гг. на международной арене начинают проявляться существенные изменения. В процессах финансово-экономической и политической глобализации укрепляется роль ряда стран, не входивших в западное «ядро» мировой системы. Речь идет в первую очередь о КНР, затем об Индии, Бразилии и России. Если продолжить этот перечень дальше, в него войдут Турция, Мексика и, возможно, некоторые другие государства. Руководство и экспертные сообщества этих стран стали претендовать на новую, более значимую роль в формировании глобальной повестки, обсуждении проблем развития мировой экономики и международных отношений. Глубокий финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. и замедленный выход из него стран Запада поставил под сомнение их безусловное лидерство в глобализации. Начавшееся перераспределение полномочий и функций между странами-лидерами экономического и политического развития является одной из основ формирования нового полицентричного миропорядка.

Это стало сказываться и на эволюции концепций и практики глобального управления, его целеполагании и принципах. В 2000–2010-е гг. в повестках ООН, МВФ и других официальных и неформальных международных институтов (Группа семи/восьми, Группа двадцати, БРИКС) были сформулированы задачи коррекции курса с целью предотвращения экономических, социальных, политических вызовов и угроз, связанных с глобализацией.

Можно ожидать, что на следующие два десятилетия придется этап дальнейшей идейно-теоретической проработки принципов глобального управления, продолжится расширение внимания к моделям его практической реализации в различных пространствах и сферах. Инициативность в формировании норм глобального управления, создании соответствующих международных институтов, разработке принципов их функционирования, выстраивании международно-правовых и политико-организационных режимов становится одним из важных средств международной конкуренции.

Наряду с позитивной оценкой воздействия глобального управления на современное развитие ряд экспертов высказывают опасения, что новые форматы рискуют разрушить возникшую в предшествующие десятилетия инерцию международного поведения и основанную на них стабильность. В частности, многие специалисты с тревогой отмечают усиление непредсказуемости реакции

многих региональных субъектов на те или иные события и, как следствие, рост общей неопределенности в прогнозах будущего развития.

События в Ливии, Сирии, Афганистане привели к обострению коллизии, которая противопоставляет действия, мотивируемые (или оправдываемые) императивами обеспечения безопасности и прав человека, и принципы национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств. Кризис в связи с развитием событий на Украине и вокруг нее, вообще, побуждает некоторых политических наблюдателей и специалистов поставить под вопрос возможность практической реализации глобального управления в современных условиях. Отметим и более общий тезис о «снижении управляемости» международных отношений, который обосновывается в некоторых российских публикациях.

Неоспоримо, что проблематика глобального управления впитывает в себя все противоречия современного международно-политического развития. В этом смысле в налаживании международного регулирования могут возникать и сбои по тем или иным направлениям, и торможение, и даже попятное движение. Но эвентуальное выпадение некоторых сегментов из практики глобального управления вовсе не перечеркивает его основания и движущие силы. Вместе с тем очевидно, что для надежного правового, политического, экономического поддержания современного миропорядка требуются обеспечение стабильности и взаимной безопасности, компромиссное разрешение противоречий, сближение базовых ценностей и согласование подходов, реализуемых в конкретных программах и проектах.

[...]

Современные задачи глобального управления и интересы России*

Российское понимание «глобального управления»

В России не склонны рассматривать глобальное управление как прототип мирового правительства. В этом феномене видят осуществление масштабного транснационального регулирования в отдельных областях силами суверенных государств, при участии межправительственных организаций и гражданского общества. В обозримом будущем эта практика расширится, но ее природа останется неизменной — решающий голос в утверждении, применении и оценке эффективности регулятивных механизмов останется за государствами. Развитие и формирование глобального управления должно основываться на формирова-

* В заключительном разделе монографии (соавторы В.Г. Барановский и С.В. Уткин) представлены выводы экспертного обсуждения, проведенного Институтом мировой экономики и международных отношений РАН и Центром ситуационного анализа РАН в марте 2014 г. по специфике российских подходов к глобальному управлению.

нии консенсуса между ними, заинтересованности в реализации совместно вырабатываемых положений.

Россия, как и другие страны мира, заинтересована в поддержании дееспособности глобального социума — бесперебойном функционировании мировой экономики, универсальном характере и своевременной модернизации ключевых технических стандартов, действенности инструментов разрешения конфликтов и т.п. Актуализация этих интересов и развитие на этой основе результативного сотрудничества государств и составляет суть глобального управления.

Поиск консенсуса нередко осложняют двусторонние противоречия, региональные кризисы и конфликты. Таковые, конечно же, препятствуют глобальному управлению. Однако оно сохраняет свою актуальность даже в условиях неблагоприятной политической конъюнктуры, «пробивается» через нее как долговременный тренд. При этом общность интересов в налаживании глобального управления становится важным стимулом для преодоления международных противоречий — хотя и явно недостаточным для их полного устранения. Нарастание глобального управления может парадоксальным образом идти параллельно с всплесками международной напряженности; вместе с тем ее рост сам по себе еще не является свидетельством исчерпания или неэффективности глобального управления (если только речь не идет об устоявшейся, основательно развернувшейся в обратном направлении тенденции).

Универсальный характер глобального управления имеет принципиальное значение. Выработку правил, влияющих на жизнь всего мира, желательно производить совместными усилиями уже на этапе постановки задач. Для этого оптимально подходит развитая система ООН, рассматриваемая подавляющим большинством российских экспертов как основа мирового порядка, выстраиваемого в духе уважения международного права. Настроенность на последовательное продвижение этого подхода предопределяется, в числе прочего, уникальными привилегиями, которыми Россия обладает в ООН, будучи постоянным членом Совета Безопасности и имея в нем право вето. Эта система, сложившаяся по результатам Второй мировой войны, подвергается сегодня все более широкой критике, но она является важным элементом международного миропорядка и стабильности и в этом своем качестве — основой глобального управления. Хотя она и не обеспечивает его абсолютную действенность и универсальность, эффективных альтернативных предложений на этом треке, приемлемых для всех или по крайней мере для важнейших участников межгосударственных отношений, пока не возникло. Даже российские критики существующей модели ООН, не считающие ее идеальной, все-таки видят в ней, как правило, лучшую из всех практически возможных сегодня.

Она, в числе прочего, предполагает возможность наложения санкций на нарушителей международного порядка с согласия большинства членов Совета Безопасности и при отсутствии возражений со стороны кого-либо из его постоянных членов. Этот механизм представляется России достаточным и не нуждающимся в расширении. Использование самого понятия «международные санкции» многие российские эксперты считают правомерным только в отношении

решений, одобренных Советом Безопасности ООН. Более того, подчеркивается, что санкции за неисполнение международных норм не должны рассматриваться как основной механизм воплощения этих норм в жизнь. Подходы, которые находят единодушную поддержку участников международной жизни, закрепляются без принуждения, тогда как существенные разногласия в трактовке тех или иных норм могут свидетельствовать об их несовершенстве и необходимости дальнейшего уточнения (опять-таки на консенсусной основе).

Вместе с тем консенсусный характер принятия глобальных решений нередко ставят под вопрос. Его могут оспаривать как отдельные государства, так и сильные региональные многосторонние институты (прежде всего объединяющие страны Запада), через которые продвигаются те или иные регулятивные нормы, претендующие на всеобщий, универсальный характер. В России такие действия зачастую воспринимаются негативно уже в силу самого факта ее неучастия в процессе принятия решений. При этом схожие озабоченности высказывает ряд других ведущих держав, не входящих в соответствующие «элитные» клубы. Возникает и риск соперничества между региональными структурами за право определять универсальные нормы, что фактически подрывает саму идею глобального управления как осуществляемого при общем участии и в общих интересах.

Отдельные российские эксперты склонны толковать межрегиональные противоречия в терминах цивилизационной принадлежности. Противники такого подхода указывают на то, что несомненная причастность России к европейской цивилизации не устраняет противоречий между нею и Евросоюзом и различий во взглядах на мировые проблемы. История Европы вообще изобилует свидетельствами того, что общность цивилизации не являлась достаточным препятствием для военных конфликтов между странами континента.

Выдвигается немало аргументов в пользу более активного продвижения именно регионального аспекта глобального управления. Главный из них сводится к тому, что на региональном уровне относительно проще, нежели на глобальном, привести к общему знаменателю интересы участников. Вместе с тем противоречия между отдельными государствами внутри региональных блоков могут сыграть позитивную роль в выработке консенсуса уже на глобальном уровне, сглаживая разницу в весе и внутренней организации разных региональных структур.

Высказываемые на этот счет сомнения носят разноплановый характер. С одной стороны, хотя в системе ООН учитывается региональный компонент, ее работа нередко оказывается обособленной от повестки дня и повседневной деятельности ведущих региональных организаций. С другой стороны, возникает вопрос о заинтересованности России в том, чтобы именно региональное измерение доминировало в поиске глобального консенсуса, учитывая относительно слабые позиции выстраиваемого ею евразийского регионального объединения¹.

¹ Даже его конфигурация — СНГ / ОДКБ / Евразийский экономический союз — лабильна и носит достаточно размытый характер.

Наконец, надо принимать во внимание, что статус политики регионализма в системе координат глобального развития повышается и вследствие изменений мирового торгово-политического ландшафта в направлении создания мегаблоков (типа трансатлантического или транстихоокеанского). Формируемые ими нормы будут, скорее всего, продвигаться как универсальные, в связи с чем возникает объективная заинтересованность России в укреплении многосторонней торговой системы — и, в частности, ВТО как универсальной площадки для выработки правил, содействующих развитию торговли.

Но есть и аргументы в пользу несколько иных подходов. Например, продвигаемое и поддерживаемое Россией объединение хотя бы части постсоветских стран может рассматриваться как средство минимизации возможностей контроля над этим пространством со стороны внерегиональных держав. Обосновывается и заинтересованность в наращивании потенциала другой многосторонней структуры — БРИКС; хотя она пока еще имеет достаточно аморфный характер, в ней все-таки формируется собственная повестка глобального развития, которая может использоваться для достижения компромисса с Западом в вопросах определения принципов глобального управления.

В конце XIX — начале XX в. Россия была одним из главных энтузиастов формирования основ международно-правового регулирования по вопросам войны и мира. Важность соблюдения и развития международного права в этой области и сегодня регулярно подчеркивается на высоком уровне. Однако заметен и рост скептических настроений, согласно которым международное право лишь ограничивает свободу действий России, в то время как ряд других ведущих держав неоднократно нарушали его нормы без последствий для себя. Более того, в способности пойти на подобное нарушение — т.е. действовать вне каких-либо ограничений — некоторые аналитики и политики видят доказательство суверенности страны². Есть и «срединный» подход, предполагающий осторожное отношение к принятию новых международных юридически закреплённых обязательств и норм при неукоснительном соблюдении уже действующих правил поведения.

В целом международно-правовая проблематика сама по себе содержит немало спорных моментов. И они, конечно, могут усложнять сам процесс становления глобального управления, придавать ему неоднозначный характер. Не исключена и эрозия некоторых его сегментов в случае возникновения между государствами острых коллизий на этот счет.

Россия столкнулась с такой ситуацией в связи с развитием украинского кризиса в 2014–2015 гг., став объектом адресованных ей упреков в нарушении международного права. По этим основаниям не только вводятся санкции, но и возникают негативные последствия для управляемости международной систе-

² В качестве примера упрощенной, если не сказать примитивной, трактовки указанного тезиса можно упомянуть высказываемую иногда мысль о том, что из числа западных стран действительно суверенным является лишь одно государство — США. Только они, по этой логике, могут делать на международной арене всё что хотят, тогда как остальные такой «свободы рук» не имеют.

мы. А распад глобального консенсуса по ключевым вопросам чреват для России риском оказаться в меньшинстве и соответствующим ослаблением международно-политических позиций страны.

Реформа ООН в свете российских интересов

Россию не устраивает однополярная конструкция глобального управления. Но с точки зрения российских интересов необходимо, чтобы в обеспечении полицентричности адекватную роль играли адаптированные к требованиям современного мира международные механизмы. Если количество центров силы будет умножаться без параллельного развития консенсусных международных договоренностей, Россия может оказаться оттесненной от процесса принятия решений другими более успешными игроками.

В вопросе о реформе Совета Безопасности ООН Россия соглашается с мнением о необходимости укрепления его легитимности с учетом произошедших в мире за семьдесят лет изменений. Однако для нее риск потерять от неосторожной реформы больше, чем возможность выиграть. Москва неизменно заявляет о поддержке такого решения, которое будет одобрено широким консенсусом стран-членов. При этом, как представляется, есть понимание, что вероятность такого консенсуса по некоторым пунктам крайне невелика.

Даже относительно менее конфликтная задача — касательно увеличения числа членов Совета Безопасности и некоторого (не «прорывного») расширения их полномочий — становится трудноразрешимой при рассмотрении ее в конкретной плоскости. А вопрос о праве вето вообще может показаться неподъемным. Оно, судя по всему, раздражает многих участников международного сообщества как рудимент его недемократичности, но весьма ценится всеми постоянными членами Совета Безопасности. Каждому из них неприятна возможность в определенных ситуациях оказаться без поддержки союзников/партнеров и уж тем более стать объектом давления со стороны органа, институционализированного в качестве высшего ареопага международного сообщества.

Можно предположить, что по мере развития стратегического партнерства с претендентами на места постоянных членов Совета Безопасности — прежде всего Индией и Бразилией — интерес России к принятию решения о реформе вырастет. Но, вероятнее всего, превалировать будет осторожная оппозиция практически любому варианту реформирования Совета. Мотивы для такого подхода, пусть и носящие во многом конъюнктурный характер, кажутся слишком весомыми, чтобы считать возможным их беспроblemное преодоление.

В то же время изменение алгоритмов формирования и работы Совета Безопасности — не главное и далеко не единственное возможное средство повышения эффективности механизмов ООН и оптимизации участия России в их работе. Эффективность системы ООН находится в прямой связи с политикой стран-членов и их взаимоотношениями. Продуктивная координация позиций постоянных членов Совета Безопасности, их готовность более широко исполь-

зовать возможности глобальной организации при решении вопросов, вызывающих всеобщую озабоченность, может быть достаточным условием успеха. Но можно констатировать и обратную зависимость, что опять-таки весьма наглядно продемонстрировано развитием событий в связи с украинским кризисом. Он, по сути дела, заблокировал сложившиеся механизмы согласования интересов.

Противоречие между желанием эффективно использовать международные механизмы и проводить самостоятельный политический курс без оглядки на мнение партнеров периодически возникает у большинства крупных стран мира. Это в первую очередь касается наиболее острых тем, затрагивающих их жизненные интересы. Последствия такой двойственности не следует автоматически распространять на весь спектр вопросов глобального управления — распад международного консенсуса в одной из областей может происходить параллельно с достижением согласия в другой.

Реалистично оценивая перспективы существенной трансформации системы принятия решений в ООН, Россия, как можно предположить — подобно другим ведущим государствам, — будет ориентироваться на обеспечение глобальных и собственных интересов через использование уже существующих механизмов. Во многих случаях это требует дополнительных финансовых инвестиций и человеческих ресурсов, что в краткосрочной перспективе будет затруднительно обеспечить ввиду растущих экономических проблем. Тем не менее следует учитывать и по возможности использовать потенциал, который может быть реализован через дополнительные инвестиции в глобальные институты.

Заслуживает специального внимания вопрос о кадровом обеспечении задачи эффективного продвижения интересов России в международных структурах. Потребность в грамотных, высокопрофессиональных специалистах в этой области исключительно велика, и их подготовку на базе ведущих российских вузов с сильным экономическим, юридическим и языковым образованием необходимо активизировать. При этом важно ориентироваться на значительно возросшие требования международных организаций при подборе сотрудников к их квалификации.

[...]

Содействие международному развитию

Отстающие в развитии регионы мира разрывают пространство глобального управления, превращаются в источники распространяющейся нестабильности. Содействие международному развитию (СМР) становится одним из основных направлений деятельности мирового сообщества в плане решения задач глобального управления. Переход из статуса реципиента в статус донора международной помощи поставил перед Россией задачу создания современной системы национального участия в СМР.

Прежде всего потребовалось выстроить процесс принятия решений в этой области, наладить эффективную координацию государственных усилий по во-

просам СМР³. В полном соответствии с общими международными тенденциями всё больший акцент делается на двусторонней помощи, позволяющей выстроить доверительные отношения с реципиентом и подчеркнуть самостоятельную роль каждого донора.

Требовал прояснения и вопрос о фактических объемах помощи, уже оказываемой Россией развивающемуся миру. Включение или невключение в СМР разных форм отношений с третьими странами и предоставляемой им помощи остается предметом дискуссии. Предполагалось, что принятие международных стандартов отчетности в этой сфере будет происходить в контексте подключения России к деятельности Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Ввиду украинского кризиса перспектива вступления в эту организацию не просматривается, однако ее методиками Россия может пользоваться и в нынешнем качестве, в тех случаях, когда находит их уместными для себя.

В отношении взносов в международные многосторонние организации может производиться предварительная оценка соответствия деятельности последних российским интересам. В некоторых случаях возникает острая потребность в дополнительном финансировании международных проектов, и тогда весьма велика вероятность принятия российских пожеланий и рекомендаций, если они становятся условием увеличения донорской поддержки.

Многосторонний формат может быть основным вариантом результативной деятельности в тех странах, где по тем или иным причинам имеет место сдержанное, настороженное отношение к присутствию России и исходящим от нее программам помощи. Перспективно расширение практики трехстороннего сотрудничества в вопросах содействия развитию, позволяющей сочетать кумулятивный эффект многосторонних усилий при достаточной заметности и независимости каждого из спонсоров.

В российской стратегии СМР особое внимание в обозримой перспективе будет уделяться пространству СНГ. Такой подход логичен по многим очевидным основаниям, особенно в условиях растущей ограниченности свободных финансовых средств. Однако он не должен иметь своим следствием самоустранение России как международного донора из других регионов мира. Одним из возможных решений указанной дилеммы в перспективе может стать Банк развития БРИКС, который способен повысить роль этого объединения и входящих в него стран в сфере СМР, не требуя от участников экстраординарных расходов.

Акцент стратегии и практики СМР на географически и исторически близких реципиентах характерен не только для России. Региональный подход здесь не следует трактовать как альтернативу глобальному присутствию. Успешное развитие соседей России при поддержке с ее стороны позволит более успешно формировать и продвигать совместное видение международных проблем

³ Эта функция возложена на МИД и созданное в 2008 г. Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).

на глобальных форумах, образовывать гибкие коалиции государств, объединенных общими подходами к обсуждаемым там вопросам.

В отдельных ситуациях международные структуры, ответственные за СМР, могут соперничать между собой. Но российским интересам в большей степени соответствует их гармоничное взаимодействие. На него целесообразно ориентироваться уже на этапе концептуальной проработки намечаемых проектов. Наконец, России важно воспользоваться возникающими сегодня возможностями в процессе разработки перспективных целей развития, формулируемых на платформе ООН.

Взаимодействие с ведущими странами и объединениями

Традиционными лидерами в вопросах глобального управления на протяжении длительного времени оставались страны Запада. Динамичное развитие ряда других держав постепенно меняет это положение дел, создавая более сбалансированную ситуацию. Эта тенденция может оказаться особенно значимой для России в условиях обостряющейся конфронтации с Западом на фоне украинского кризиса. Повестка дня и функционирование основных механизмов глобального управления должны определяться при участии всех регионов мира. В то же время поиск общего языка со странами Запада — необходимое условие глобального консенсуса, без которого проблематично представить успешное решение ключевых международных проблем и регулирование развивающихся в мире процессов.

Нередко в согласовании подходов России и США к глобальным проблемам видят наиболее труднопреодолимый этап формирования консенсусного видения мирового сообщества. Такое представление не беспочвенно. Важно, однако, иметь в виду, что ведущие ядерные державы объединены существенными общими интересами, которые не исчезают даже в условиях острого противостояния по региональным вопросам. Укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и ряда других режимов контроля над вооружениями, борьба с терроризмом и международной преступностью не могут быть отложены на будущее — эту работу необходимо вести в ежедневном режиме.

Тем не менее региональные конфликты меняют политическую атмосферу как в отношениях между странами, так и внутри каждой из них. Не исключено, что на смену Бараку Обаме, склоняющемуся к использованию многосторонних механизмов (хотя таковое часто и оказывается не слишком успешным), придет склонная к односторонней политике республиканская администрация. Риски деградации механизмов глобального управления в этом случае могут возрасти.

Украинский кризис оказал существенное воздействие на атмосферу и содержание взаимодействия России и ЕС по международным проблемам. Однако трудности в этом взаимодействии возникали и раньше, тогда как возможности

сохраняются и в новой ситуации, хотя их, несомненно, становится труднее реализовать.

При выстраивании российского внешнеполитического курса в отношении ЕС делается акцент на равенстве сторон, что предполагает необходимость видеть в России сопоставимый с ЕС самостоятельный центр мировой политики, а не претендента на вступление в Евросоюз, пусть даже в самом отдаленном будущем. В ЕС к такой позиции в принципе относятся с пониманием, хотя это и не решает автоматически вопрос о том, как именно трактовать равенство. А вот задачи более полной и всесторонней гармонизации международных подходов всерьез не ставит ни одна из сторон. Ведь даже между самими странами-членами ЕС, достигшими беспрецедентной глубины интеграции, такая гармонизация зачастую оказывается проблематичной.

В отношениях ЕС со стратегическими партнерами успешное сотрудничество не исключает острых противоречий. Наиболее ярким примером в этом плане является трансатлантическое взаимодействие — при всем его привилегированном характере, на интенсивные экономические связи партнеров и координацию их действий по международным проблемам в течение некоторого времени отбрасывает тень скандал, связанный с деятельностью Агентства национальной безопасности США. На доверии сторон друг к другу это сказалось, но всё же не привело к существенному пересмотру характера трансатлантического партнерства. В таких случаях кризисные явления во взаимоотношениях сторон, как правило, становятся предметом серьезного внимания, а на дипломатическом и экспертном уровнях предпринимаются действия по минимизации нанесенного ущерба.

Что же касается взаимодействия России и ЕС по международным вопросам, то оптимистические сценарии, предполагающие улучшение его качества, в сложившейся сегодня ситуации вряд ли можно считать актуальными. Выбор, зависящий от политических решений каждой из сторон, будет делаться между сохранением сложившихся форматов взаимодействия и отказом от них ввиду эскалации противоречий. Рационально оправдан первый вариант, но вероятность второго нельзя сбрасывать со счетов.

В ЕС высок уровень опасений в связи с «непредсказуемостью», «резкостью» российской внешней политики, которая противопоставила себя как международному праву, так и установившимся миропорядку и правилам игры, — такие характеристики даются ей в непосредственной связи с развитием украинского кризиса. Для сохранения сложившегося взаимодействия между российской стороной и западными контрагентами важно продемонстрировать готовность разделять разные треки сотрудничества, достигать конкретных результатов в областях, не связанных непосредственно с украинским вопросом. России, в частности, необходимо развеять сложившееся устойчивое представление о своей «некооперативности».

В Евросоюзе есть понимание, что основные международные проблемы не могут решаться без России и настолько важны, что их судьбу нельзя ставить в жесткую зависимость от прогресса по украинскому вопросу. Соответственно,

можно рассчитывать, что координация действий по иранской и сирийской проблеме, диалоги по глобальным экономическим вопросам в рамках «двадцатки» и вопросам изменения климата будут продолжаться.

Конфронтационный сценарий предполагает, что на основных международных форумах ЕС будет предпринимать попытки сдерживания и изоляции России. Если развитие событий сделает именно этот курс устойчивым, Россия будет реагировать, координируя свои подходы не столько с ЕС, сколько с другими международными акторами, возможно, в формате БРИКС. В этом случае велики риски снижения эффективности многосторонних межгосударственных структур с участием как БРИКС, так и ЕС, ввиду принципиально различного целеполагания.

На перспективе формата БРИКС особое влияние будет оказывать позиция Китая. Политический и экономический вес страны открывает ей немало возможностей для воздействия на механизмы глобального управления. Деятельность Китая в сфере СМР (прежде всего в Африке) помогает ему заручиться поддержкой широкой группы стран мира вне привязки к какому-либо региону или формализованному объединению. Вместе с тем участие Китая в развитии таких структур, как БРИКС, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), АСЕАН + 3 можно рассматривать как свидетельство ориентации на освоение потенциала многостороннего взаимодействия, за которыми могут последовать новые инициативы. Возможно, со временем Китай имплантирует свои заявленные инфраструктурные проекты — «новый Великий шелковый путь», Азиатский банк инфраструктурных инвестиций — в некую более широкую рамку, которая позволит координировать усилия на разных направлениях для достижения стратегических целей.

Китай не заинтересован в обострении отношений с Россией, что особенно важно в контексте украинского кризиса. Растущий глобальный потенциал Китая может быть удачно использован в интересах России в рамках БРИКС, ШОС и на других глобальных площадках. Вместе с тем российской стороне потребуется проявлять осторожность с тем, чтобы не позволить свести деятельность этих организаций к продвижению узких китайских интересов.

Соперником Китая в Азии традиционно остается Япония, вносящая существенный вклад в финансирование системы ООН и считающая выгодным для себя укрепление международной институциональной архитектуры. Претензии Японии на постоянное место в Совете Безопасности ООН и усиление собственной региональной роли наталкиваются на многочисленные труднопреодолимые препятствия. Сколько-нибудь активное вовлечение в эволюцию японо-китайских противоречий, по всей видимости, не в интересах России. Однако в тех случаях, когда такое «самоотстранение» оказывается невозможным, не исключено, что в российско-китайском взаимодействии могут увидеть более привлекательную опцию ввиду разногласий с Японией по территориальному вопросу и ее солидарности со странами Запада в давлении на Россию.

Определенный потенциал взаимодействия по вопросам глобального управления существует на латиноамериканском и африканском направлениях, хотя здесь, в странах, которые в значительной степени продолжают выступать реципиентами СМР, высок уровень конкуренции внешних игроков за влияние, а результаты достигнутых договоренностей могут оказываться в прямой зависимости от устойчивости персоналистских политических режимов. Тем не менее в долгосрочной перспективе самостоятельные возможности государств этих регионов будут постепенно расширяться. Страны Африки и Латинской Америки составляют существенную часть — 74 из 193-х — голосующих членов ООН. Не забывая о колониальном прошлом, они зачастую критически относятся к точке зрения Запада на международные проблемы. Африканские и латиноамериканские страны успешно развивают региональные и субрегиональные интеграционные группировки, которые, достигая определенного уровня, могут претендовать на более активный вклад в процессы глобального управления. Соответственно, взаимодействие с этими группировками необходимо вести, в числе прочего, по вопросам возможной координации внешнеполитических позиций на глобальных форумах. Во всех регионах, где расположены развивающиеся страны, экономические многосторонние договоренности опережают политические, в особенности связанные с вопросами международной безопасности. Сложившаяся в Европе сеть договоренностей и институтов в этой сфере может стать примером, а процесс изучения и применения европейского опыта — удачной возможностью для ряда стран, в том числе России, закрепить за собой влияние на эволюцию систем безопасности в отдаленных регионах.

После окончания «холодной войны» в решении глобальных экономических вопросов росла роль «Большой двадцатки». Дальнейшее развитие этого механизма может оказаться жертвой противоречий между Россией и Западом по украинскому вопросу. Попытки закрыть для России доступ к проектам международных финансовых институтов способны существенно снизить заинтересованность российского руководства в оптимизации работы этих структур. Вместе с тем позиция России важна для целого ряда развивающихся стран, в том числе таких значимых, как Китай и Индия. Нельзя исключать возможности появления новых форматов координации, которые способствовали бы преодолению политических противоречий, например, за счет снижения уровня диалога с более конфликтного политико-дипломатического до более кооперативного экспертного.

В вопросах глобального управления Россия, несомненно, должна учитывать меняющиеся расстановку сил в мировой системе и ее конфигурацию. Это касается, в числе прочего, также и относительного снижения роли США/Запада, более весомого присутствия на международной арене целого ряда государств, которые еще недавно считались периферийными. Однако при этом представляется необходимым не допускать разделения российского курса на «западный» и «не-западный» форматы и тем более их противопоставления. Это только институционализировало бы конъюнктурные противоречия, работало бы против решения задач эффективного глобального управления и плодотворного участия

в нем России. Излишне прямолинейный вектор диверсификации внешних связей России в восточном направлении было бы целесообразно скорректировать с учетом объективно сохраняющихся значительных экономических интересов России в западных странах, прежде всего в европейском регионе, с акцентом на государства Южной Европы, менее политически ангажированные и остро нуждающиеся в дополнительных ресурсах и возможностях для развития.

Гражданское общество и наука в глобальном управлении

Неправительственные структуры — как международные, так и остающиеся в организационном отношении в рамках одного государства — оказывают растущее влияние на формирование повестки глобального управления и участвуют в реализации намеченных проектов. Именно организации гражданского общества обладают уникальными возможностями для мониторинга положения дел в решении глобальных проблем. Растет значение минимально обремененных бюрократическими надстройками гражданских инициатив, опирающихся на использование интернет-технологий.

Российские организации пока не играют заметной роли в этой части системы глобального управления. По сравнению с ведущими зарубежными структурами российские слабы, не имеют достаточных источников финансирования и редко обладают организационными средствами, достаточными для выхода на международный уровень. С учетом специфики внутривнутриполитического развития вряд ли есть основания прогнозировать существенные подвижки в этом отношении.

Более перспективно развитие тематики глобального управления в российских экспертных кругах, прежде всего в государственных научных центрах и высших учебных заведениях. Самостоятельной проблемой является подготовка кадрового потенциала, способного успешно представлять Россию в международных структурах и в экспертном общении по узкоспециальным темам.

Стратегическое осмысление глобального контекста и перспектив его развития регулярно ведется на базе ведущих институтов Российской академии наук, прежде всего объединенных в рамках Отделения глобальных проблем международных отношений⁴. Вместе с тем приходится с огорчением констатировать, что проработка сразу нескольких ключевых для глобального управления вопросов — таких как реформа ООН, корректировка валютно-финансового регулирования, дальнейшее развитие правил международной торговли, энергетической безопасности — зашла в тупик. К числу причин такого положения дел приходится отнести и недостаточный по качеству и надежности уровень экспертной поддержки.

⁴ Ведущим среди них был и остается Институт мировой экономики и международных отношений РАН. К проблематике глобального управления обращаются и другие институты указанного отделения (Институт США и Канады, Институт Европы, Институт Африки, Институт Латинской Америки, Институт Дальнего Востока), а также Институт востоковедения.

Это, впрочем, относится и ко многим другим странам. В отсутствие достаточной уверенности в благотворном воздействии тех или иных предлагаемых изменений правительства зачастую предпочитают сохранение уже сложившегося образа действий, даже если он далек от оптимального.

Ряд экспертных диалогов можно успешно вывести из-под удара политических противоречий между странами, но многие важные для глобального управления темы неразрывно связаны с политикой или вопросами безопасности и в этом смысле весьма чувствительны к возникающим в этой сфере турбулентностям. Тем не менее и в этой части экспертное взаимодействие предлагает свои преимущества, позволяя более гибко подходить к организации диалога по сложным вопросам. Большинство направлений научных исследований, как в естественной, так и в гуманитарной областях, может уже на этапе планирования включать компонент международного сотрудничества. Международное научное общение в конечном счете оказывает существенное влияние на дискурс как по глобальному управлению в целом, так и по его отдельным тематическим блокам. Активное участие в этом процессе потребует расширения практики перевода российских научных работ на иностранные языки и совместных публикаций российских и зарубежных ученых в ведущих международных журналах.

* * *

Некоторое отставание в разработке вопросов глобального управления, наблюдаемое в России, может при правильном подходе обернуться плюсом и даже оказаться полезным. Изучение опыта других государств по повышению эффективности их участия в регулировании глобальных процессов способно помочь рациональному использованию финансовых ресурсов с тем, чтобы вывести Россию на более продвинутые позиции в подходе к глобальному управлению, органичным образом соотнося его с интересами страны. Реалистичность этой задачи была продемонстрирована успешным председательством России в «большой двадцатке», где удалось обеспечить как содержательность работы, так и заметность российского вклада в решение глобальных экономических проблем.

В современных условиях основные институциональные элементы глобального управления относительно стабильны, но недостаточно эффективны. Для государств динамичных и поддерживающих инновационное мышление это открывает возможности позиционировать себя как более успешных международных акторов, работающих на достижение общих для человечества целей. Активное подключение России к этой работе может происходить даже при росте напряженности в отношениях с Западом. А на этой почве, в свою очередь, могут формироваться предпосылки для установления или возрождения консенсуса в многосторонних институтах, да и вообще для обеспечения устойчивого и взаимовыгодного характера международно-политического развития.

СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ

В 2017–2018 гг. Институт мировой экономики и международных отношений провел крупное исследование с целью изучить мировой опыт содействия международному развитию. В проекте под руководством В.Г. Барановского приняли участие также специалисты из ряда других научных центров. Итогом стала коллективная монография¹, структура которой, введение и заключение воспроизводятся ниже с целью дать читателю представление о проведенном анализе. Авторы книги — акад. В.Г. Барановский (ИМЭМО), к. и. н. И.В. Бартенев (МГУ), к. полит. н. К.Р. Вода (ИМЭМО), А.А. Давыдов (ИМЭМО), к. полит. н. В.Ю. Журавлева (ИМЭМО), к. и. н. Ю.Д. Квашнин (ИМЭМО), к. и. н. О.С. Кулькова (Институт Африки), д. полит. н. Д.Б. Малышева (ИМЭМО), С.В. Растольцев (ИМЭМО), к. э. н. Н.В. Тоганова (ИМЭМО), к. полит. н. С.В. Уткин (ИМЭМО), д. э. н. А.Н. Федоровский (ИМЭМО), к. полит. н. О.В. Шишкина (МГИМО).

СТРУКТУРА КНИГИ

Введение

I. ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Глава 1. Содействие международному развитию в XXI в.:

понятийный аппарат и основные тенденции

Типологические характеристики

Формы ОПР и структура распределения помощи

Особенности интерпретации статистических

География и динамика глобальных СМР

Глава 2. США

Помощь развитию во внешнеполитической стратегии США
во второй половине XX в.

¹ Содействие международному развитию как инструмент внешней политики. Опыт зарубежных стран / Под ред. В.Г. Барановского, Ю.Д. Квашнина, Н.В.Тогановой. М.: ИМЭМО, 2018.

Современный этап развития политики оказания зарубежной помощи
Институциональная структура
Актуальные тенденции финансирования направлений
зарубежной помощи
Политика оказания помощи на постсоветском пространстве

Глава 3. Европейский союз

Ориентиры внешней политики ЕС
ЕС как донор
Помощь ЕС постсоветским странам

Глава 4. Британское содействие международному развитию: традиции и реформы

Особенности участия Великобритании в содействии
международному развитию
Британская помощь после возвращения к власти консерваторов
Содействие развитию Украины до и после евромайдана
Британские проекты в странах Центральной Азии

Глава 5. Германская помощь в контексте новых вызовов в экономике и безопасности

Место и роль помощи развитию во внешней политике
Организационная структура и географические приоритеты
Безопасность — ключевой аспект после терактов 11 сентября
Помощь развитию как инструмент обеспечения экономических
интересов

Глава 6. Скандинавские страны

Скандинавская модель: основные характеристики
и особенности формирования
Норвегия
Швеция
Финляндия
Дания
Помощь развитию постсоветских стран
(Центральная Азия и Украина)

Глава 7. Страны Вишеградской группы

Объемы и динамика предоставляемой помощи
Географические приоритеты и основные направления помощи

Глава 8. Турция

Первые проекты
Переосмысление роли ОПР во внешней политике в 2000-е гг.

Турецкая помощь постсоветским странам
Проблемы и перспективы

**Глава 9. Стратегии КНР, Республики Корея и Японии
в области содействия развитию**

Стратегия и приоритеты
Институты и механизмы
Политика предоставления помощи
Объемы и структура ОПР
Политика содействия развитию стран Центральной Азии

II. ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО

**Глава 10. Иностранная помощь постсоветским странам:
динамика и структура**

Вызовы развития и пути их преодоления
Помощь постсоветским странам в 1992–2015 гг.
Распределение потоков помощи после кризиса в Украине
Структура донорского сообщества
Особенности распределения помощи в странах Центральной Азии
Особенности распределения помощи в Украине

Глава 11. Восприятие внешней помощи в странах Центральной Азии

ЕАЭС как потенциальный инструмент помощи развитию
Восприятие российской помощи
Китай как донор и торгово-экономический партнер
Оценка западной помощи

Глава 12. Содействие развитию: взгляд из Украины

Несколько слов о сложностях количественной оценки
Подходы руководства Украины к получению помощи развитию
Эволюция мотивов доноров
Ядерная безопасность и начало геополитической борьбы
(1994–2004)
Ужесточение условий помощи и российская альтернатива
(2005–2013)
Помощь — основа нового государства и контрактов
для западных компаний (2014–2017)
Российский опыт
Подведение итогов

Заключение

Введение

Политика помощи развитию (содействия международному развитию, СМР) изначально проводилась наиболее богатыми государствами Запада в отношении стран третьего мира и была призвана минимизировать негативные последствия их экономического отставания. Однако со временем она трансформировалась в неотъемлемую часть внешней политики, стала занимать видное место в арсенале средств, используемых для воздействия на внешний мир. Политику СМР начинают проводить не только страны, которых относят к числу преуспевших в экономическом отношении, но и многие развивающиеся государства. Изменились идейные основы СМР и его целеполагание: наряду с благородными мотивами поддержки слабых и нуждающихся, все отчетливее стали звучать аргументы, связанные с политическими и экономическими интересами стран-доноров, продвигаемые бизнес-сообществами.

Значимость этого инструмента осознана многими странами. В некоторых из них он институционализирован: к примеру, в ФРГ существует министерство помощи развитию, которое, реализуя цели собственно правительства, одновременно выступает в роли платформы для согласования интересов различных игроков: бизнеса, неправительственных организаций, компаний оборонно-промышленного комплекса, ведущих деятельность в развивающихся странах, а также согласует национальные интересы с интересами международных организаций. В других странах, при отсутствии соответствующего министерского ведомства (например, в США), ответственные за помощь развитию структуры также вносят весомый вклад в решение внешнеполитических задач. Механизмы СМР возникают и в странах, которые стали наращивать свой экономический потенциал и внешнюю активность в последние десятилетия: так, Китай и Республика Корея успешно используют их для реализации своих интересов за рубежом.

Помощь развитию становится важным элементом политического и пропагандистского обеспечения усилий страны в плане воздействия на окружающий мир, будь то меры по снижению международной напряженности, борьба с терроризмом или использование механизма санкций и т.п. — вплоть до поддержки военных операций стран-доноров.

В общем плане можно выделить следующие основные функции СМР как составной части арсенала внешнеполитических механизмов: (i) формирование позитивного имиджа страны-донора за рубежом; (ii) обеспечение внутринациональной поддержки ее действий на международном поле; (iii) содействие национальному бизнесу в его активности, ориентированной вовне, особенно при экспансии в страны с формирующимися рынками.

Вопрос о соотношении разных аспектов помощи развитию и их интеграции в проводимую страной внешнюю политику, с одной стороны, и более широкую динамику международных процессов — с другой, требует серьезного концептуального осмысления. Адекватное представление о характере помощи развитию,

возлагаемых на нее функций и решаемых с ее использованием задачах необходимо для получения соответствующей сегодняшним реалиям картины взаимодействия участников международной жизни, понимания особенностей и возможностей их влияния на внешнюю среду.

В зарубежных научных сообществах проблематика развития (девелопменталистика) становится все более значимым исследовательским направлением. В отечественной науке содействие международному развитию долгое время рассматривалось преимущественно в контексте изучения внешнеэкономических связей. Главным образом внимание специалистов было сосредоточено на экономическом сотрудничестве СССР с развивающимися странами, в первую очередь — социалистической ориентации. Опыт капиталистических стран как доноров изучался достаточно поверхностно, только на основе открытых статистических источников и в качестве подтверждения тезиса об эксплуататорской, неокOLONIALной природе политики империалистических стран.

С распадом СССР и превращением РФ в получателя внешней помощи российские ученые практически потеряли интерес к тематике СМР. Определенное его возрождение началось только во второй половине 2000-х гг. — после принятия руководством страны политического решения о возвращении в ряды доноров. Первые труды по этой проблематике² были разработаны в рамках так называемой парадигмы освоения. Своей целью они ставили ознакомление широкой общественности с основными тенденциями в данной сфере, а не их подлинно научное осмысление. Со временем в ряде ведущих вузов (НИУ ВШЭ, МГИМО (У) МИД РФ, МГУ имени М.В. Ломоносова) и учреждений РАН (ИМЭМО) стали возникать отдельные центры и рабочие группы, которые регулярно публикуют аналитические материалы по проблемам СМР. Наиболее востребованными направлениями исследований стали деятельность многосторонних структур — «большая двадцатка», «большая семерка» («большая восьмерка»), БРИКС — в сфере развития, политика РФ как донора на постсоветском пространстве и т.п.

За рубежом девелопменталистика начала формироваться как отдельное научное направление еще в 1950-е гг. Был накоплен огромный массив теоретических и практических подходов к разным аспектам СМР. Практически в каждом крупном научном центре по обе стороны Атлантики существуют исследовательские группы, разрабатывающие данную проблематику.

В рамках ОЭСР страны, относящиеся к числу традиционных доноров, объединены в Комитет содействия развитию; долгое время ученые из этих стран в своих исследованиях основной акцент делали на объяснении специфики ассигнования средств на цели СМР. Прежде всего оценивалась корреляция внешнеполитических и внешнеэкономических интересов доноров через гео-

² См. серию учебно-тематических пособий, подготовленных НИУ ВШЭ в рамках совместного проекта «Разделяя ответственность за развитие: изучение опыта для достижения результатов»; курс лекций «Содействие международному развитию», подготовленный под эгидой Всемирного банка в рамках программы «Россия как донор».

графическое распределение потоков помощи³ с применением эконометрических методов. После распада биполярной системы и «деполитизации» помощи в ее осмыслении происходит смещение фокуса: основное внимание уделяется положению дел в странах-реципиентах, а также задачам повышения эффективности и результативности помощи. Рост интереса к изучению политических аспектов помощи на цели развития был связан с терактами 11 сентября 2001 г., предопределившими «секьюритизацию» СМР⁴ — соотнесение политики в этой сфере с императивами безопасности. Вместе с тем стало уделяться больше внимания активности новых доноров — стран БРИКС и арабских государств⁵, а деятельность традиционных доноров на время ушла в тень.

Глобальный финансовый и экономический кризис 2008–2009 гг. придал мощный импульс исследованиям по СМР и привел к смещению акцента на изучение внутренних детерминант, определяющих щедрость стран-доноров, а также феномена негативного влияния экономических спадов на размер помощи. Очевидна потребность в комплексных научных проектах, основанных на компаративистской методологии и изучающих деятельность одновременно традиционных и новых доноров.

* * *

Заключение*

Во втором десятилетии XXI в. начались «большие дебаты» о характере современных международных отношений: насколько существенны те изменения, которые они претерпевают, и как это может сказаться на устойчивости мирового порядка и его перспективах. В эту дискуссию совершенно правомерно вписыва-

³ См.: *McKinley R.D., Little R.* The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models // *Political Studies*. 1979. Vol. 27. Iss. 2. P. 236–250; *Alberto A., Dollar D.* Who Gives Foreign Aid to whom and why? // *Journal of Economic Growth*. 2000. Vol. 5(1). P. 33–63; *Berthélemy J.-C.* Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do all Donors Behave the same? // *Review of Development Economics*. 2006. Vol. 10 (2). P. 179–194; *Nunnenkamp P., Thiele R.* Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing but Promises? // *The World Economy*. 2006. Vol. 29. Iss. 9. P. 1177–1201.

⁴ Например, см.: *Woods N.* The Shifting Politics of Foreign Aid // *International Affairs*. 2005. Vol. 81. Iss. 2. P. 393–409; *Lind J., Howell J.* Counter-terrorism and the Politics of Aid: Civil Society Responses in Kenya // *Development and Change*. 2010. Vol. 41. Iss. 2. P. 335–353.

⁵ *Manning R.* Will “Emerging Donors” Change the Face of International Co-operation? // *Development Policy Review*. 2006. Vol. 24. Iss. 4. P. 371–385; *Smith K. et al.* Beyond the DAC: The Welcome Role of other Providers of Development Co-operation. DCD Issues Brief. May 2010. URL: www.oecd.org/dac/45361474.pdf (дата обращения: 09.12.2017); *Dreher A.* Are “New” Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries // *World Development*. 2011. Vol. 39. Iss. 11. P. 1950–1968; *Mawdsley E.* The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Co-operation: Contributions from Gift Theory // *Transactions*. 2012. Vol. 37. Iss. 2. P. 256–272.

* В соавторстве с Ю. Квашниным и Н. Тогановой.

ется и проблематика содействия международному развитию. С одной стороны, изначально заложенная в нее этическая компонента — помощь нуждающимся, создание достойных человека условий жизни во всех уголках мира, преодоление углубляющегося разрыва между разными странами и народами в использовании экономических, технологических, культурных и иных достижений — становится все более важной стороной эволюции человеческой цивилизации. С другой стороны, во внешней политике все больше внимания уделяется прагматическим аспектам, а ее национально значимые ориентиры, никогда не уходившие на задний план и раньше, для многих стран приобретают особую приоритетность. Какие задачи должны в таких условиях возлагаться на политику содействия международному развитию? Помогать продвижению товаров отечественных производителей за рубежом? Снимать спорные проблемы? Сдерживать миграционные потоки? Содействовать сохранению окружающей среды? И в самом общем плане — способствовать (как?) обеспечению интересов страны на мировой арене?

Добиться органичного сочетания национальных интересов и интересов глобального социума в чем-то сродни решению задачи квадратуры круга, которая усложняется еще на порядок, когда мы пытаемся привести к общему знаменателю текущие и долговременные вызовы и возможности, да еще варьирующиеся по соотносительности с интересами различными этно-национальных, конфессиональных, корпоративных и иных сообществ. Как быть с этой чрезвычайно сложной, даже не дихотомической, а скорее полиструктурной субстанцией — каждая из стран-доноров решает по-своему. «Старые» продолжают опираться на давно разработанные идеологические концепты, которые выверены с этической точки зрения, но не очень хорошо приспособлены для обсуждения прагматики. «Новые», напротив, не тратят время и усилия на этическую составляющую, подчеркивая невятной идеологией и инструментами, не соответствующими традиционному подходу ОЭСР, что практические дела важнее концептуальной упаковки.

Вместе с тем опыт почти трех десятилетий, прошедших после развала биполярного миропорядка, дает основания для достаточно неожиданного на первый взгляд вывода, в чем-то идущего вразрез с расхожими представлениями о характере происходящих в мире перемен. Ведь в них зачастую видят свидетельство полной дискредитации прекраснотушных, замешанных на либеральных иллюзиях мечтаний о всеобщей гармонии; богатых и бедных, развитых и отсталых, успешных и не очень. Наоборот, многим наблюдателям, обескураженным причудливыми изгибами мировой политики после окончания холодной войны, мир всё больше представляется скатывающимся к гоббсовской «войне всех против всех».

Между тем практика помощи международному развитию позволяет увидеть и какие-то светлые стороны в том, что происходит во взаимоотношениях между странами. Хотя сегодня она «просчитывается» более тщательно и отнюдь не формируется на началах чистого альтруизма, ее идеологические параметры всё же не теряют важности. Напротив, они нередко становятся решающими

в вопросе о том, насколько политика помощи развитию соответствует поставленным непосредственно перед ней задачам, а также целям внешней политике страны.

Несомненна и сохраняющаяся актуальность для России зарубежного опыта в этой области. Понятный, легко транслируемый «месседж» политики помощи развитию, характерный для советского периода, сегодня утрачен, тогда как новый пока все еще не сформулирован. Речь идет не о том, чтобы «импортировать» модели, логику, императивы и прочие атрибуты содействия международному развитию, а об их оценке, осмыслении и при необходимости творческом освоении. К примеру, заслуживает внимания то обстоятельство, что зарубежные страны достаточно часто выбирают или сочетают такие цели, как: защита окружающей среды (включая энергетику), защита прав (порой акцентируется внимание на женщинах и детях), устойчивое развитие (экономические права, технологическое развитие или отдельные секторальные программы). Вместе с инфраструктурой, инженерной и консалтинговой поддержкой или предоставлением конкретных товаров страна-донор предлагает и концепцию будущего страны-реципиента, а конкретный проект становится шагом на пути к этому будущему.

Проведенный анализ показывает, что помощь развитию является одним из самых сложных с точки зрения менеджмента направлений государственной политики. Пока идут научные споры о том, можно ли считать ее частью внешней политики или отдельным направлением деятельности государства, на практике каждая страна вынуждена находить постоянно ускользающий баланс между интересами множества отечественных игроков. Этим объясняется и постоянно подвергающаяся реформированию структура институтов помощи развитию. Вместе с тем прослеживается весьма примечательный тренд на консолидацию разрозненных по ведомствам функций государственного управления в данной сфере. Однако это никак не меняет дробную структуру, которая возникает в результате взаимодействия, конкуренции, а нередко и взаимного противодействия множества игроков — компаний, государственных ведомств, некоммерческих организаций, учебных и научных заведений, международных организацией и т.п. Заимствование успешного зарубежного опыта именно в этом аспекте представляется для России наиболее привлекательным — хотя, вероятно, и наиболее сложным.

Использование помощи развитию в плане возможностей расширить свое влияние на международной арене — еще одна большая тема для осмысления зарубежного и в целом мирового опыта. Тем более что здесь возникают крайне любопытные новации, в том числе и прорывного характера. Принятие Организацией Объединенных Наций в 2015 г. новых Целей устойчивого развития свидетельствует о важности и востребованности концептуальное насыщения международного дискурса и чуткого реагирования на него внешней политики. Напрямую оказывается затронутой и проблематика помощи развитию: она стала трактоваться более широко и многопланово.

Россия на этом поле пока во многом не столько иницирует или продвигает исходящие от нее концепты, сколько выступает гораздо больше как потребитель тех подходов, которые разработаны другими. В результате наша страна зачастую оказывается в не очень комфортной позиции — или вечно стремящегося соответствовать чужим стандартам (например, формату сбора данных для статистики по линии ОЭСР), или всё время оспаривающего их. Однако существует и третий путь — участие в разработке международных правил игры, выработка собственного взгляда на будущее и его трансляция. Активность в этом направлении может стать шагом на пути становления новой роли России на мировой арене.

II

БЕЗОПАСНОСТЬ: ТРАНСГРАНИЧНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ В ПРИОРИТЕТАХ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ*

Примерно с середины 90-х гг. взаимоотношения России и Запада стали характеризоваться не только преодолением эйфории первоначального постсоветского периода, но и появлением все более серьезных проблем. К концу десятилетия их накопилось уже столь много, что возникла реальная угроза качественных изменений. Речь идет о перспективе усиления конфронтационной составляющей в этих взаимоотношениях и, по сути дела, о переориентации их вектора. Не касаясь всего разнообразия причин такого развития событий, отметим лишь драматическую (и, как казалось, в течение какого-то времени, даже фатальную) роль кризиса вокруг Косово.

Опасно то, что одной из первых «жертв» такого поворота может стать проблематика ограничения вооружений. В самом деле, под угрозой оказывается не только ее будущее, но и прошлое – все те многочисленные наработки и практические меры по ограничению военного соперничества, которые еще совсем недавно считались крупнейшими достижениями в плане обеспечения международно-политической стабильности.

Для многих в России косовская ситуация стала крайне тревожным сигналом, свидетельствующим о том, что нам необходимо уделять гораздо большее внимание вопросам военного обеспечения безопасности. Иногда при этом высказывается мысль о необходимости пересмотреть российский подход к ограничению вооружений, потребовать достаточно «высокую цену» за нашу кооперативность в отношении проблем, вызывающих озабоченность Запада, и даже, возможно, отказаться от некоторых из существующих в этой области договоренностей и обязательств.

Последнее, как представляется, было бы движением в совершенно неправильном направлении. Да, переосмысление самой тематики ограничения вооружений необходимо, но не для того, чтобы ее перечеркнуть (поскольку это всего лишь отбросит нас к временам холодной войны), а с целью выделить наиболее важные проблемы, требующие первостепенного внимания. Требование соблюдения баланса интересов здесь, конечно же, носит безусловный характер. И если Россию сегодня беспокоит возникновение существенных диспропорций

* Опубликовано в книге: Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование. Вып. 1999 г. М.: Республика, 1999.

в области обычных вооруженных сил и вооружений, а на Западе в гораздо большей степени озабочены проблематикой нераспространения ОМУ и средств его доставки, то идея «разменять» одно на другое выглядит вполне прагматичной и способной дать реальные результаты.

Но это вряд ли само по себе доказывает, что фундаментальные интересы сторон в области контроля над вооружениями расходятся. И наша сегодняшняя слабость практически по всем «традиционным» параметрам военного баланса вовсе не означает, что мы можем не обращать внимания на иные темы и полагать, что они должны беспокоить только Запад. Напротив, наша озабоченность ими должна быть обусловлена именно российскими интересами обеспечения безопасности, разумеется, с учетом развития некоторых долговременных тенденций на международной арене.

Здесь, как представляется, есть три большие темы для размышлений и для нас, и для других участников международной жизни.

Первая касается роли ядерного сдерживания. В этом вопросе возникает настоящий концептуальный кризис, имеющий к России самое непосредственное отношение. С одной стороны, мы как будто бы ориентируемся на формирование неконфронтационной модели взаимоотношений с США, — и в ее рамках сама логика взаимного ядерного сдерживания неуместна (как отсутствует она в отношениях США — Великобритания или США — Франция). С другой стороны, непонятно, насколько необратим переход в постконфронтационную эпоху, тем более что сомнения на этот счет возникают все более серьезные. На практике мы как бы одновременно живем и в дне вчерашнем, и в дне завтрашнем. А это сбивает все ориентиры в сфере ограничения стратегических ядерных вооружений: и сохранение потенциала ответного удара рассматривается как абсолютно приоритетная задача (достаточно упомянуть российскую реакцию на планы США в области ПРО), и идея глобальной (т.е. совместной с американцами) защиты от ракетно-ядерного нападения кажется привлекательной. Но долго находиться в таком промежуточном положении вряд ли возможно.

Сумятицу усиливает и неоднозначность тенденций в том, что касается роли ядерного оружия. В начале 90-х гг. было немало рассуждений о том, что эта роль становится периферийной. Потом мы стали склоняться к тому, что удельный вес ядерного фактора в наших расчетах, наоборот, необходимо повысить, чтобы компенсировать обвальное ослабление в области обычных вооружений и вооруженных сил. Одним из следствий стала парадоксальная ситуация, когда американцы чуть ли не уговаривали нас ратифицировать Договор СНВ-2, хотя с его вступлением в силу реальные ограничения будут касаться их, а не нас.

Но дело ведь не только в российско-американском балансе стратегических ядерных вооружений. Если прекратить движение по пути договорного сокращения стратегических ядерных арсеналов РФ и США, окажется сведенной к минимуму (если не перечеркнутой совсем) возможность подключения к этому процессу других ядерных держав. Между тем Китай через пару десятилетий

по некоторым параметрам своего ядерного потенциала будет соизмерим с Россией.

Тенденции в сфере ядерных вооружений неодинаковы в разных региональных контекстах. О снижении роли ядерного фактора правомерно говорить применительно к Европе (где количество развернутых ядерных вооружений сократилось с начала 80-х гг. на 70%) или применительно к отношениям Россия — США. В Азии же многое идет в совершенно противоположном направлении: Китай (как уже отмечалось) наращивает ядерный потенциал, Индия и Пакистан стали официальными ядерными державами, Израиль является таковой в неофициальном качестве (будучи теперь единственным «пороговым» государством). Ирак и Северную Корею официально обвиняют в нарушении ими своих обязательств в отношении режима нераспространения ядерного оружия. А если вспомнить о том, что Южная Корея и Тайвань осуществляли ядерные программы в 1960—1970 гг., Иран подозревают в деятельности, противоречащей Договору о нераспространении ядерного оружия, а Япония обладает технологическими возможностями обзавестись им в кратчайшие сроки, то картина возникает совершенно однозначная (и удручающая): если в Европе падение Берлинской стены знаменовало собой окончание XX в., то в Азии ядерные испытания в мае 1998 г. стали зловещим обозначением начала XXI в. Иными словами, этот век может стать веком гонки ядерных вооружений в Азии. А ведь Россия считает себя, причем с полным на то основанием, и азиатской державой тоже...

Нуклеаризация Индии и Пакистана — это еще и крах режима нераспространения ядерного оружия. Можно предположить, что в 1974 г., после первого взрыва Индией ядерного устройства, еще имелись «технические» возможности помешать расширению ядерного клуба, но этого сделано не было по причинам политическим, прежде всего связанным с биполярной конфронтацией. Теперь биполярности нет, но мы опять не знаем, как реагировать на расширение клуба ядерных держав, и опять политические мотивы оказываются преобладающими (Германия отказалась поставлять индийскому ВМФ дизельные подлодки, США прервали переговоры о военных поставках и совместных военных учениях, а Россия выразила сожаление по поводу ядерных испытаний и стала готовиться к подписанию «большого договора» о стратегическом партнерстве, заодно договорившись о крупномасштабных поставках бронетанковой техники).

Можно понять то, что подталкивает Российскую Федерацию к сближению с Индией: речь идет отнюдь не только о сиюминутных интересах, но и о серьезных соображениях стратегического плана. Но одновременно возникает ощущение недопустимо легкомысленного отношения к самой проблеме нераспространения ядерного оружия и самое главное, к тому, какое значение она имеет для России. Между тем — хотя бы с учетом географического фактора — для нас она серьезнее, чем для американцев; именно нам нужно было бы думать, как защитить свою территорию от угрозы удара или блефа со стороны авантюристических режимов или даже просто со стороны террористов; и именно мы

должны были бы из всех сил стремиться к тому, чтобы минимизировать такого рода вызовы (вызовы российской безопасности!) в связи с эрозией режима нераспространения. На этом поле наша инициативность была бы более чем уместной, и достигать взаимопонимания с Западом здесь в принципе легче, чем во многих других сферах контроля над вооружениями.

Если в ближайшей перспективе важнейшей задачей является вовлечение Китая в переговорный процесс и режим ограничений, то с точки зрения более долговременных интересов международной безопасности назревает необходимость в кардинальном переосмыслении вопроса о ядерных вооружениях. Как представляется, вектор этого переосмысления, осуществляемого всеми ядерными странами, должен быть сориентирован на решение следующих задач:

- во-первых, на формирование механизмов беспрецедентной транспарентности;
- во-вторых, на состыковку разными странами своих ядерных потенциалов, вплоть до совместного управления ими (вначале — отдельными их фрагментами);
- и в-третьих, на введение (хотя бы постепенное) режима интернационализации в отношении ядерных вооружений.

С точки зрения сегодняшних политических обстоятельств такая постановка вопроса может показаться совершенно irrelevantной и даже абсурдной, но это, возможно, единственный способ не превратить распространение ядерного оружия в эпидемию.

Вторая крупная тема в вопросах контроля над вооружениями связана с его использованием для того, чтобы парировать разнообразные существующие и потенциальные угрозы международной безопасности, возникающие не в глобальном, а в региональном или даже локальном контексте (межгосударственные конфликты малой интенсивности, внутригосударственные конфликты, всплески гонки вооружений на региональном уровне и т.п.). Для России эта тематика более чем актуальна, имея в виду различные конфликтоопасные зоны по периферии наших границ.

Но дело не только в российских интересах. С завершением холодной войны таких конфликтов вообще становится не меньше, а больше. А учитывая их относительно ограниченный характер, договоренности по контролю над вооружениями крупномасштабного формата (вроде СНВ-2 или ДОВСЕ) никакого воздействия на развитие таких конфликтных ситуаций не оказывают.

Поэтому в будущем, как представляется, все большее значение будут приобретать именно региональные меры контроля над вооружениями. Примером может служить Флорентийское соглашение 1996 г., установившее лимиты по пяти категориям вооружений и на личный состав вооруженных сил в Югославии, Хорватии и Боснии. Оно, как хорошо известно, не стало панацеей и не вывело Дейтонские договоренности по Боснии из-под критики, но все-таки позволило

перекрыть возможность военного дисбаланса в регионе и усиления нестабильности именно на этой почве.

Региональному измерению контроля над вооружениями уделяется до обидного мало внимания; многие даже не знают, что здесь делается нечто конкретное. Между тем именно на региональном уровне в последние годы были достигнуты некоторые интересные результаты; к таковым можно отнести заключенные в 1996 г. пятистороннее соглашение по мерам доверия между Китаем, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном и Россией и двустороннее — между Индией и Китаем.

Следует признать, что другие примеры носят менее вдохновляющий характер. Скажем, в 1995 г. была принята декларация по мерам доверия и безопасности в рамках Организации американских государств и заключен Центральноамериканский договор о демократии и безопасности, предусматривающий ограничение вооружений и ряд мер доверия, но реализовать предусмотренные меры практически еще только предстоит. Были региональные переговоры по контролю над вооружениями на Ближнем Востоке, но вряд ли они возобновятся до того, как мирный процесс там обретет реальные очертания. Высказывались небезынтересные идеи относительно мер доверия и безопасности в регионе Балтийского моря, но реального развития на политическом уровне эта тема не получила. Пример Регионального форума АСЕАН (возникшего в 1994 г.), казалось бы, выглядит более успешным: в рамках этой структуры разрабатываются предложения по мерам доверия в регионе, которые, однако, парадоксальным образом «сосуществуют» с происходящим в нем беспрецедентным наращиванием вооружений.

Это выводит нас на третью большую тему в рассматриваемой сфере, касающуюся контроля за торговлей оружием и военной техникой, поставками военных технологий и т.п. Здесь есть, с одной стороны, довольно существенные масштабы международного сотрудничества, а с другой — серьезные нарекания относительно его эффективности.

Помимо Регистра ООН по обычным вооружениям, который фактически выполняет чисто информационную функцию, существует шесть многосторонних режимов контроля над экспортом вооружений. Большинство из них сфокусированы на тех или иных конкретных видах военного экспорта: так называемый Комитет Зангера и Группа ядерных поставщиков специализируются по ядерным материалам, Австралийская группа по химическому и биологическому оружию, Вассенаарское соглашение по обычным вооружениям. Есть еще и Режим контроля за ракетными технологиями, а также система контроля над экспортом товаров двойного назначения, созданная в Европейском союзе.

О разочаровывающих результатах функционирования всех этих механизмов лучше всего свидетельствует пример Ирака, которому они практически не смогли помешать существенно продвинуться в создании оружия массового уничтожения. Следует иметь в виду, что есть проблемы и с кругом участников указанных режимов (например, КНР не входит в Группу ядерных поставщиков), и с пробелами в предмете их деятельности (быстрое развитие биотехно-

логии и генной инженерии позволяет обзавестись биологическим оружием за один-два года, несмотря на существующую с 1972 г. Конвенцию о его запрещении). Кроме того, в рамках указанных режимов не принимаются коллективные решения, а исполнение рекомендаций отдано на усмотрение государств-членов (даже в ЕС). Между тем конкретные решения на национальном уровне имеют как минимум четыре составляющие: они касаются оборонной политики, внешней политики, экономической политики и научно-промышленной политики, причем компромисс между ними далеко не всегда возникает в пользу императивов укрепления международной безопасности.

Следствием всего этого является эрозия усилий, направленных на минимизацию дестабилизирующих последствий международных поставок оружия и военных технологий. Остановить эту тенденцию можно лишь в том случае, если начать продвижение к международному регулированию торговли оружием, постепенно придавая принимаемым в этой области решениям обязательный и «интрузивный» характер (когда ограничения можно вводить, несмотря на возможные возражения со стороны тех или иных действующих лиц на национальном уровне).

Задача эта крайне сложная и к тому же, естественно, непопулярная в среде представителей военно-промышленных кругов любой страны, в том числе и нашей. В этом смысле какие-либо упреки в адрес российской «оборонки» абсолютно неуместны. Она действует так, как и должна действовать, исходя из своих корпоративных интересов и подобно тому, как ведут себя ее аналоги в любом другом государстве с развитой военной индустрией. Вписать интересы этого уровня в более широкий стратегический контекст и при необходимости подчинить их ему — задача политического руководства страны. Другой вопрос, насколько оно обладает способностью ориентироваться на решение долговременных задач. К сожалению, этот тест на политическую зрелость способны пройти далеко не все политические режимы, в том числе и относящиеся к числу самых что ни на есть демократических.

Тем не менее и России, и Западу двигаться по этому пути необходимо, иначе они опять станут своими руками оснащать смертоносными средствами ведения войны новых саддамов хусейнов. А потом одни станут подвергать его ракетно-бомбовым ударам, справедливо видя в нем опаснейшего потенциального агрессора, а другие будут рассматривать это как вопиющее нарушение международного права (причем тоже вполне справедливо).

Таким образом, традиционные подходы и здесь способны завести нас в порочный круг. Чтобы выйти из него, необходима принципиально новая парадигма контроля над вооружениями. Ее ключевыми ориентирами должны быть такие понятия, как транспарентность, подотчетность международному сообществу, переосмысление традиционных представлений о безусловной приоритетности национального суверенитета, возможность принятия на международном уровне обязательных к исполнению решений и активизация международного регулирования, постепенно эволюционирующего в сторону транснационально-

го и даже наднационального регулирования. Конечно, такие ориентиры могут показаться нереалистичными и чрезмерно амбициозными. Но, возможно, в области контроля над вооружениями как раз и нужны амбициозные цели, чтобы не просто не утратить достигнутого, но и сохранить возможность движения вперед. Причем объективно заинтересованы в этом и Россия, и западные страны, каким бы тяжелым испытаниям не подвергались их взаимоотношения сегодня.

ПЛАНЫ США В ОБЛАСТИ ПРО: МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ*

1 сентября 2000 г. президент Клинтон объявил, что решение — положительное или отрицательное — о развертывании национальной системы противоракетной обороны откладывается и будет принято следующей администрацией США. Но сама эта проблематика отнюдь не снимается с повестки дня. Настоящий анализ посвящен рассмотрению международно-политических последствий, которые могут проистекать из реализации этого проекта. Главное внимание сосредоточено на том, как эти последствия видят другие участники международной жизни, которых затрагивает прямо или косвенно намерение США обеспечить защиту собственной территории от ракетного нападения.

Реакция международного сообщества

О том, каково отношение международного сообщества к американским планам в области ПРО, можно получить достаточно адекватное представление по результатам голосования Генеральной Ассамблеи ООН, состоявшегося 15 декабря 1999 г. Резолюция, ключевым элементом которой был призыв к участникам Договора по ПРО воздержаться от развертывания систем противоракетной обороны территории страны, получила поддержку подавляющего большинства государств. Даже ближайшие союзники США не сочли возможным выступить против этого документа, а Франция открыто его поддержала.

Правда, в реакции различных сегментов международного сообщества просматриваются достаточно многообразные мотивы. Иногда такие мотивы могут быть не просто неодинаковыми у разных стран, но и прямо противоположными. Но есть в этой реакции и нечто общее, присущее если не всем, то подавляющему большинству участников международной жизни. Речь идет о *настороженности*, которая является результатом самых разнообразных озабоченностей по поводу эвентуальной реализации планов США.

Со стороны России эта настороженность выражается в наиболее острой форме: указанные планы подвергаются резко негативной экспертной оценке, их

* Опубликовано в книге: Национальная противоракетная оборона США: последствия для стратегической стабильности и контроля над вооружениями / Под ред. И. Сафранчука // Научные записки. № 15. М.: ПИР-Центр политических исследований в России, 2000.

энергичная критика осуществляется в официальных заявлениях и по дипломатическим каналам, ведутся дискуссии о возможных способах противодействия им или нейтрализации их последствий. Менее энергично, с соблюдением ритуального дипломатического декора, но все же вполне явно подобную же позицию демонстрирует Китай. Для ведущих западноевропейских держав характерны скорее пассивное неприятие и латентная оппозиция, которые, тем не менее, проявляются и на политическом уровне. В любом случае не будет преувеличением сказать, что американские планы в области ПРО стали стимулом для серьезных размышлений о существующих тенденциях развития на мировой арене и меняющихся военно-политических параметрах обеспечения международной безопасности.

Эту сторону дела имеет смысл рассматривать отдельно от чисто военных аспектов проблемы. Последние, как хорошо известно, сами по себе являются предметом споров и разногласий между специалистами. Многие из них, причем прежде всего в самих США, высказывают сомнения в реализуемости программы создания национальной ПРО, ее экономической целесообразности и ее эффективности. Эти сомнения только усиливаются в свете не слишком успешных результатов проведенных в последнее время испытаний, что стало одним из главных факторов, побудивших администрацию Клинтона воздержаться от принятия соответствующих решений по ПРО.

Интересно, что скептические оценки высказываются и некоторыми экспертами в России, где в целом склонны к гораздо более алармистскому отношению к американским планам. Те же, кто считает излишний алармизм по этому поводу неуместным, нередко проводят аналогии с предыдущей фазой американского активизма в сфере ПРО при президенте Рейгане. В самом деле, военные результаты усилий в рамках «стратегической оборонной инициативы» оказались несоизмеримыми с тем, что ожидалось от ее реализации. Но драматическое восприятие Москвой образа «звездных войн» побудило ее к перенапряжению усилий в поисках адекватного политического и/или военного ответа. Вполне возможно, что это в конечном счете сыграло фатальную роль в развале Советского Союза.

Иными словами, политический эффект в случае с СОИ оказался гораздо весомее, чем чисто военный эффект. То же самое может произойти и сегодня. Не ясно, будет идея создания национальной ПРО в США реализована или нет; не ясно, в какой степени и в каком формате это может произойти; не ясно, удастся ли в результате достигнуть искомого результата. Парадокс в том, что ее воздействие на международную ситуацию и оценку возможных стратегических последствий главными участниками международной жизни от этого не зависит. Это воздействие уже имеет место и, судя по всему, может оказаться еще более весомым.

Договор по ПРО

В России главный акцент делают на том, что американские планы идут вразрез с Договором по ПРО 1972 г. Москва исходит из недопустимости нарушения этого договора, отказывается от предложений пойти на его модификацию, подчеркивает его ключевое значение для поддержания стратегической стабильности. В том, что договор надо сохранить, с Россией готовы согласиться очень многие. Перед встречей «большой восьмерки» на Окинаве эту позицию поддержали все ее участники, за исключением американцев.

Вместе с тем в логике, которая исходит из необходимости обеспечить этому документу своего рода статус неприкосновенности, есть много уязвимых моментов. Договор был подписан более четверти века назад, и попытки апеллировать к нему как к некоторой непреходящей ценности, как к своего рода историческому монументу, который не подлежит никаким изменениям, выглядят не слишком убедительными. К тому же сам договор предусматривает возможность внесения в него согласованных поправок. Наконец, не очевидны основания, по которым можно было бы настаивать на том, чтобы США отдавали приоритет сохранению договора по отношению к задачам обеспечения национальной безопасности.

Но на другой чаше весов — не менее, а, пожалуй, и более весомые аргументы. Договор по ПРО относится к числу тех немногих документов, которые имеют не только вполне конкретное содержание, но и более широкое символическое значение. Причем этот символизм касается не только российско-американских отношений, но и в целом возможностей контроля над вооружениями. Поэтому важно избежать краха договора, что было бы чревато серьезными международно-политическими издержками.

Правда, эта аргументация может быть обращена и к России с тем, чтобы побудить ее к большей гибкости в вопросе о модификации Договора по ПРО. Но коль скоро иницилирующая роль во всей этой истории принадлежит США, их мера ответственности выше. Отсюда — один из важных мотивов в дебатах вокруг американских планов в области ПРО: их реализация не должна «убить» договор 1972 г.

В конечном счете этот аргумент оказался достаточно сильным и для администрации Клинтона, а жесткая неуступчивость Москвы — оправданной (по крайней мере, на данном этапе). Но вот когда следующая американская администрация вернется к проблеме ПРО, такая постановка вопроса может оказаться уже менее эффективной, хотя бы потому, что дважды выстрелить одним и тем же патроном невозможно.

Основания для создания ПРО

США обосновывают свои планы в области НПРО серьезной озабоченностью в связи с ракетными программами ряда стран с недемократическими режимами

(КНДР, Ирак, Ливия и т.п.), которые, как предполагается, склонны к иррациональному поведению. Не исключено, что овладев соответствующими технологиями, они будут угрожать непосредственно территории США. Правда, от термина «государства-парии» (или «государства-изгои» — *rogue states*) администрация США отказалась — теперь их именуют «государствами, вызывающими озабоченность» (*states of concern*).

Между тем увязка проекта создания НПРО с вопросом о потенциальной угрозе со стороны этих государств многим за пределами США кажется либо надуманной, либо сильно преувеличенной. Возможно, Япония в этом отношении представляет вполне понятное исключение, поскольку испытания северокорейских ракет показали реальную уязвимость ее территории. Но для тех же французов или англичан такая уязвимость носит скорее теоретический характер. Да и в целом в Европе (в отличие от США) склонны не столь истерично относиться к этой проблеме и придавать ей вселенские масштабы.

Нередко вообще ставится вопрос о том, не идет ли речь о преувеличенной демонизации указанных стран в стремлении найти политическое прикрытие для оправдания планов создания НПРО. В России, например, многие убеждены, что речь идет лишь о благовидном предлоге для того, чтобы «продать» этот проект американскому общественному мнению и международному сообществу; на самом же деле долговременной целью является не столько защита от единичных пусков северокорейских (или аналогичных) ракет, сколько обретение способности к созданию полноценного противоракетного щита, который смог бы прикрыть США от крупномасштабного ракетно-ядерного удара (который сегодня может быть осуществлен только Россией). А весь шум с «государствами-париями» устроен лишь для того, чтобы оправдать первые шаги в этом направлении, нарушающие и букву, и дух Договора по ПРО от 1972 г.

И хотя в Европе такими подозрениями американцев стараются не оскорблять, все же вопрос об адекватной оценке угроз, на которые ссылаются сторонники создания НПРО, постоянно витает в воздухе. Кроме того, в Европе многие полагают, что даже если эти угрозы не носят чисто умозрительного характера, отвечать надо не столько возведением противоракетного щита против государств, со стороны которых опасаются неадекватного поведения, сколько попытками воздействовать на них политическими, экономическими и иными средствами (возможно, не исключая и применения силы).

В логике НПРО вообще нередко видят пример поверхностного, механистического, если не сказать примитивного подхода к действительности, когда от ее неприятных сторон рассчитывают отгородиться китайской стеной, не слишком задумываясь об их причинах и о том, чтобы не усугубить их своими действиями. Это — изоляционистская модель поведения, неуместная в эпоху глобализации и несовместимая с идеей ответственного лидерства, которое должны были бы взять на себя Соединенные Штаты как ведущая держава мира. Кстати говоря, именно по причине изоляционистских генетических характеристик НПРО эта программа выглядела бы более органичной в качестве инициативы, исходящей от республиканцев, а не от демократов.

Международно-политический контекст

Даже если аргументы в пользу создания НПРО признаются рациональными с точки зрения американских интересов безопасности, это далеко не всегда становится основой для позитивного или нейтрально-безразличного отношения к данному проекту в других странах. Скорее, наоборот, ориентация на создание НПРО воспринимается как выражение американского стремления использовать свое неоспоримое технологическое преимущество для увековечивания политического доминирования США. Во всяком случае, ни одно другое государство не в состоянии создать ничего похожего, и уже только это будет ставить США в уникальное положение с соответствующими последствиями как военного, так и политического плана.

В военном плане это будет означать дальнейшее усиление американского потенциала, которому никто не сможет ни противостоять, ни бросить сколь-нибудь серьезный вызов. Уже существующее сегодня военное преимущество США по отношению к другим государствам превратится в неоспоримое и безусловное американское превосходство. По мере интеграции национальной и региональных (нестратегических) систем борьбы с ракетным нападением США вплотную приблизятся к возможности нанесения решающего обезоруживающего первого удара, что радикальным образом обесценит или даже полностью сведет на нет кредитоспособность российского и китайского потенциалов возмездия. При переходе от модели «взаимного гарантированного уничтожения» к модели «гарантированного выживания» последнее будет обеспечено только Соединенным Штатам, что будет означать беспрецедентное изменение военно-стратегической ситуации в их пользу.

Не сдерживаемые ничем и никем, упоенные своими колоссальными военными возможностями, чувствующие свою неуязвимость, США окажутся еще больше, чем раньше, подвержены синдрому самонадеянности силы. Иными словами, обеспечив безопасность собственной территории, за ее пределами американцы будут гораздо менее склонны проявлять осторожность в использовании средств вооруженной борьбы — отдавая им предпочтение даже тогда, когда возможны и целесообразны иные методы. Об этом далеко не всегда говорят открыто, поскольку в рамках неписаного кодекса политкорректности было бы неудобно высказывать предположение о том, что Вашингтону присущи разухабистые ковбойские замашки; но опасения в связи с возможной активизацией американского интервенционизма и предрасположенности к применению военной силы являются одним из примечательных аспектов реакции на планы США в области ПРО.

А политическим их следствием станет дальнейшее усиление в международной системе начал монополярности, которая чаще всего воспринимается как некоторая данность, но отнюдь не вызывает восторга. Впрочем, об однополюсном или многополюсном мире применительно к современной ситуации на международной арене можно спорить, причем болезненная концентрация России

на этом вопросе иногда вызывает недоумение. Но вот по поводу последствий создания НПРО в США у многих как раз и не возникает никаких сомнений: это затормозит или вообще блокирует движение в сторону многополюсного мира (приверженность которому отнюдь не монополизирована Москвой, но разделяется Пекином и Парижем, не говоря уже о столицах многих менее крупных государств).

Выход США на траекторию создания и развертывания противоракетной обороны может повлиять на позиционирование главных участников международной жизни в системе их политического взаимодействия.

Достаточно очевидно, в каком направлении изменится общий вектор российско-американских отношений. Москва, по-видимому, постарается удержаться от сверх-реакции, которая перечеркнула бы имеющиеся заделы кооперативных интеракций с США и открыла путь к постепенному вползанию в новый раунд глобальной конфронтации. Но вполне вероятно, что холодный мир в отношениях двух стран станет еще более холодным. Потенциал антиамериканизма в настроениях российских общественных кругов и политического класса, и без того возросший на проблематике расширения Североатлантического альянса и его войны против Югославии, может приблизиться к критической массе.

Это, в числе прочего, может найти свое выражение и в стремлении России к выстраиванию союзнических или квазисоюзнических отношений с другими антагонистами США. Китай в этом отношении является предметом особого внимания, в том числе и по причине близости позиций обеих держав в отношении американских планов в области ПРО.

В самом деле, именно на этой почве два государства — впервые после исторического разрыва между Пекином и Москвой в 50-е гг. — пошли на сближение друг с другом на антиамериканской основе. Разумеется, этому сближению есть объективные пределы; есть значительные интересы каждой из двух стран в отношении Соединенных Штатов, причем интересы несовпадающие и даже конкурирующие между собой; наконец, есть (или, по крайней мере, должны быть) далеко не идентичные соображения по поводу возможных стратегических последствий ПРО и способов реагирования на эти последствия. Но факт остается фактом: американские планы в области ПРО стимулируют российско-китайское сближение и ориентируют его против США. Если эта конфигурация будет консолидирована, она станет весьма важным элементом международно-политической расстановки сил в начале XXI в.

Планы США в области ПРО могут сказаться и на союзнических отношениях в рамках НАТО. Иногда говорят даже об их назревающем кризисе. Если это и преувеличение, то все равно имеет смысл отметить по крайней мере два выдвигающихся на первый план вопроса.

Во-первых, европейские союзники Вашингтона традиционно обижаются на то, что США не обременяют их информацией и консультациями при разработке своей политики в стратегически важных областях, особенно имеющих отношение к альянсу в целом. Европейцы могут с пониманием относиться к озабоченностям США по поводу ракетных угроз, но хотели бы разъяснений,

как планируемые американские действия соотносятся с другими аспектами международно-политического развития, например с усилиями в области контроля над вооружениями. Иными словами, партнеры США по НАТО хотят быть в курсе конкретных проблем и намечаемых решений, т.е. настаивают на большей внутрисоюзной транспарентности.

Кроме того, они хотели бы не только получать информацию о разрабатываемых в США решениях, но и влиять на них в тех случаях, когда затрагиваются их интересы. Например, радары на территории союзных стран, в случае реализации идеи ПРО, становятся потенциальным объектом удара со стороны противника. Поэтому указанные страны должны быть привлечены к процессу выработки политики в области ПРО.

Во-вторых, и это, возможно, самое важное, союзников тревожит угроза «разъединения» внутри НАТО в случае реализации планов по созданию ПРО в США. Ведь это будет означать возникновение в союзе зон с неодинаковым уровнем безопасности, более высоким (практически абсолютным) для США и более низким для их партнеров, которых щит НПРО прикрыть не сможет.

Здесь возникают все те проблемы, которые традиционно обсуждаются в контексте стратегических взаимоотношений между атлантическими партнерами. Можно сказать, что проблемы эти носят экзистенциальный характер и неразрешимы в принципе, но время от времени приобретают большую политическую значимость. Так было при обсуждении вопроса о ракетах средней дальности на рубеже 70–80 х гг. и затем в связи с американской «стратегической оборонной инициативой» в 80 е гг. Сегодня проблематика ПРО грозит открыть новый раунд достаточно болезненных дискуссий на эту тему.

Как и раньше, тема возможного «разъединения» особенно настойчиво артикулируется Германией. Для Великобритании весьма важным представляется вопрос о влиянии НПРО на сплоченность НАТО, на способность альянса к совместным ответам на общие угрозы, на кредитоспособность и эффективность его военной политики. Для обеих западноевропейских ядерных держав небезразлично и то, как реализация американских планов в области ПРО и возможные ответные действия России скажутся на судьбе их национальных систем ядерного сдерживания.

В числе вопросов, возникающих в этом контексте, есть и такие, которые воспроизводят мотивы эпохи биполярной конфронтации, но применительно к другим действующим лицам. Главный из них: будет ли наличие противоракетного щита над США сдерживать возможных агрессоров? Или, наоборот, перенацелит их агрессивные устремления на «более беззащитных» союзников США? Кстати, отсюда должен следовать и вполне логичный вывод о целесообразности создания европейцами собственного противоракетного щита, — вывод, который вполне вписывается и в логику уже упоминавшейся выше «совместной европейской политики в области безопасности и обороны».

Не эти ли струны затрагивает предложение российского президента Путина о разработке совместной нестратегической ПРО в Европе? Во всяком случае, в таком подходе есть и политическая, и стратегическая логика. Другое дело, что

он может восприниматься как очередная попытка Москвы вбить клин в отношения между США и их европейскими партнерами по НАТО. Лишь в том случае, если Россия сумеет такое впечатление минимизировать, можно будет добиться продвижения вперед на данном направлении.

И тогда окажется, что американские планы в области ПРО в конечном счете станут стимулом для более плотного включения России в европейский ареал безопасности. Такой вариант развития причинно-следственных взаимосвязей выглядит достаточно парадоксальным, но он тоже не должен сбрасываться со счетов.

Новая гонка вооружений

Одним из наиболее опасных следствий реализации противоракетных проектов США считают то обстоятельство, что она практически наверняка даст толчок новому раунду гонки вооружений, причем в достаточно широких масштабах. И речь идет не обязательно (или не только) о соперничестве в области ПРО, хотя оно само по себе потребует колоссальной мобилизации ресурсов и научно-технологических возможностей. Здесь, однако, возникают еще как минимум две темы.

Первая лежит на поверхности: возможность компенсировать или нейтрализовать прорывы в области ПРО активизацией на других направлениях (прежде всего в области наступательных стратегических вооружений). Считается, что это проще технологически и дешевле с точки зрения финансовой нагрузки, из чего делается вывод о привлекательности для России и Китая именно этого направления.

Вторая тема касается общей направленности усилий в сфере военного обеспечения безопасности. Можно ли считать, что ПРО знаменует собой переход от сфокусированности на наступательном оружии как средстве сдерживания к новой фазе, когда возрастающее внимание будет уделяться обороне? Если проанализировать реальные военные программы, а также планы реформирования вооруженных сил в некоторых ведущих государствах мира, то оснований для такого вывода найдется немного. Но, с другой стороны, эффективность сдерживания на основе ракетно-ядерного возмездия принципиально неверифицируема на глобальном уровне, а в обозримой перспективе может подвергнуться серьезному испытанию в региональных рамках (в Южной Азии). В то же время этические сомнения в правомерности использования ядерного оружия как средства возмездия могут становиться все более серьезным аргументом. Наконец, сама цель ликвидации ядерного оружия, какой бы отдаленной она ни представлялась, «работает» на логику ПРО, а не на логику ядерного сдерживания.

Даже если все это считать умозрительными рассуждениями, возможное принятие решения о развертывании ПРО потребует перевести их в практическую плоскость. При этом Россия может колебаться в выборе «симметричного» или

«асимметричного» ответа, но каким бы он ни был, соревнованию в области военных приготовлений будет дан новый толчок.

Участники этой новой гонки вооружений могут начать ее распространение на те сферы, где она до последнего времени отсутствовала или была ограничена — например, отказавшись признавать правомерными полеты наблюдательных спутников над своей территорией, противодействуя им (что запрещено статьей XII Договора по ПРО) и вообще превращая космическое пространство в поле военного противоборства. Не исключен и побочный эффект реализации планов ПРО, например, если Россия сочтет необходимым перевести стратегические ядерные силы в режим «запуска по оповещению», или захочет компенсировать их обесценивание усилением ядерного компонента на других уровнях военного планирования, или откажется от каких-либо по мер по ограничению тактического ядерного оружия и т.п.

Другой вопрос, выдержит ли Россия новый раунд гонки вооружений и не целесообразнее ли, если на этот счет существуют серьезные сомнения, просто не вступать в него, пусть даже пойдя на серьезные политические уступки и «смирившись» с американской ПРО, какие бы негативные эмоции она ни вызывала. Априорного ответа на этот вопрос быть не может, как и абсолютной уверенности в том, что поведение Москвы будет строиться на основе именно такой рациональной парадигмы (тем более что само понятие «рационального» в большой политике иногда оказывается достаточно условной категорией). А это значит, что возможность нового ширококомасштабного военного противостояния, инициированного американскими планами в области ПРО, как минимум не должна сбрасываться со счета.

Со стороны США, которые находятся в фазе беспрецедентного экономического подъема, такой сценарий, скорее всего, особой озабоченности не вызовет. Но их союзники могут опасаться, что столкнутся в этом случае с немалыми затруднениями. К примеру, у западноевропейцев есть два первоочередных приоритета — модернизация вооруженных сил (в частности, в свете осмысления опыта войны в Косово) и развитие «совместной европейской политики в области безопасности и обороны» (по линии ЕС). Новая гонка вооружений как следствие решения о развертывании ПРО может серьезнейшим образом помешать этим усилиям. А в Японии высказываются опасения, что правительство может столкнуться с трудностями в реализации традиционной линии на удержание военных расходов в пределах 1% ВВП.

Режим нераспространения

Если США пойдут по пути создания стратегической ПРО, результатом станет нанесение непоправимого ущерба всему процессу контроля над вооружениями. А он и так переживает далеко не лучшие времена после окончания холодной войны. Усилия, сориентированные на поиск кооперативного взаимодействия государств в области обеспечения военной безопасности, окажутся дискредити-

рованными в случае отказа США от каких-либо самоограничений и международных договоренностей в области ПРО. Эти два процесса имеют разнонаправленные векторы, и контроль над вооружениями окажется обреченным, коль скоро самая могущественная военная держава предпринимает действия, открыто противоречащие его логике и подрывающие ее.

Примечательно, что указанная сторона вопроса является объектом пристального внимания в странах, являющихся партнерами США по НАТО. Во Франции, например, подчеркивают существование серьезных проблем с потенциальным воздействием планов стратегической ПРО на эффективность усилий по ограничению вооружений, особенно в области сдерживания распространения ядерного оружия и ракетных технологий. Представители официальных кругов заявляют, что если США готовы отказаться от Договора по ПРО, то они также должны быть готовы иметь дело и с возможностью выхода других стран из многосторонних режимов по ограничению вооружений, в том числе из Договора о нераспространении ядерного оружия. При этом отмечается, что само по себе стремление создать национальную ПРО не может не создавать впечатления об отказе от борьбы с распространением ядерного оружия и ракетных технологий. О возможных последствиях НПРО для существующих режимов ограничения вооружений с беспокойством говорят и в Великобритании особенно в свете отказа американского сената ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

Стоит отметить, что в этой критике есть свои внутренние противоречия — как, впрочем, и в других областях концептуального осмысления ядерных и околоядерных проблем военной безопасности. Например, возможность разрушения режима нераспространения сама по себе может служить мощным дополнительным стимулом для создания и развертывания средств защиты от ракетно-ядерного нападения. Понятно, что в данном случае речь идет о своего рода перевернутом отображении той аргументации, которая выдвигается против продвижения планов НПРО. Причем не существует абсолютно неотразимых доводов в пользу того, чтобы считать одну из этих двух логик «правильной», а другую «неправильной». Во всяком случае, одна из ключевых проблем политики нераспространения состоит в том, чтобы государства, обладающие ядерным оружием, в конечном счете отказались от него, а пафос ПРО со времен Рейгана выражался формулой «сделать ядерное оружие ненужным».

Однако вряд ли можно спорить с тем, что из связи проблемы НПРО с проблемой нераспространения вытекает императивная необходимость укрепления последнего. Ведь эрозия режима нераспространения ядерного оружия и распространение ракетных технологий усиливают эвентуальную потребность в средствах защиты от них у все большего числа стран. В этом плане упреки, адресуемые России и Китаю по поводу их недостаточно скрупулезного выполнения обязательств по нераспространению, косвенным образом возлагают на них ответственность за то, что стимулы к обретению потенциала защиты от ракетно-ядерного оружия становятся более весомыми.

Мы не касаемся здесь вопроса о том, насколько обоснованы такого рода упреки (которые ни Россией, ни Китаем не принимаются). Но в них заложены в общем-то совершенно правомерные представления о том, что прогресс в деле нераспространения ядерного оружия и ракетных технологий мог бы если не охладить энтузиазм сторонников НПРО, то весомым образом ограничить оказываемую им политическую поддержку.

Именно эта логика присутствовала в той «благой вести», которая была принесена российским президентом Путиным на Окинаву после его визита в Северную Корею. В самом деле, отказ последней от развития своего собственного ракетного потенциала (в случае предоставления ей возможности невоенного использования соответствующих технологий других стран), вполне возможно, снял бы с повестки дня вопрос о возникающей ракетной угрозы с ее стороны, что служило для США одним из серьезных обоснований создания НПРО.

Однако верифицировать эту гипотезу пока не удастся. Сомнения в том, насколько серьезно северокорейская сторона рассматривает возможность такого «размена», возникли после сделанных несколько недель спустя нашумевших заявлений Ким Чен Ира. Если речь действительно шла о неправильно понятой шутке или об импровизации с его стороны, то в США это лишь еще больше убедило скептиков в невозможности доверять лидерам авторитарных режимов, стремящихся к обретению ракетных технологий. В конечном счете тезис о том, что именно их опасная непредсказуемость делает оправданным создание ПРО, получил из этой истории дополнительную подпитку.

Китайский фактор

Серьезную тревогу вызывает «китайское измерение» проблемы ПРО. В Пекине вообще полагают, что за американскими планами стоят не опасения в отношении «стран-изгоев» (как это утверждает Вашингтон) и даже не стремление уменьшить эффективность российского ответного удара (как подозревают в Москве), а желание совершенно обесценить китайский ракетно-ядерный потенциал. И китайская реакция вполне предсказуема, пожалуй, еще в большей степени, чем российская. Пекин, скорее всего, откажется даже от и без того не слишком высокого уровня кооперативности, которого он придерживался на многосторонних и двусторонних форумах по контролю над вооружениями. Ну, а главный акцент будет сделан на дальнейшей модернизации и расширении китайского ракетно-ядерного оружия (в частности, путем мир-вирования стратегических ракетных носителей и развития ракетно-подводного флота).

Справедливости ради следует сказать, что Китай и без того идет по данному пути и продолжал бы это движение независимо от каких бы то ни было американских планов в отношении ПРО. Но последние придают усилиям Пекина более легитимный характер, одновременно вписывая их в более стройную военно-стратегическую логику. Парадоксальным образом Китай в этом смысле оказы-

вается в политическом выигрыше, несмотря на свою глубокую убежденность в антикитайской направленности американских противоракетных проектов.

Китай считает, что его касается и другая сторона американских планов в области ПРО, предусматривающая возможность создания и развертывания региональной противоракетной системы в Восточной Азии. Поскольку она предназначена для защиты «ключевых союзников США в регионе», отнесение к их числу Тайваня затрагивает исключительно чувствительную для Пекина тему, какими бы при этом ни были официальные объяснения и/или заявления со стороны Вашингтона. Кстати говоря, намечаемое развертывание ста перехватчиков на Аляске в рамках НПРО тоже рассматривается как позволяющее не только защитить континентальную территорию США, но и противодействовать эвентуальному вторжению вооруженных сил материкового Китая на Тайвань. А для Пекина это — его священное право, которое никто не смеет поставить под сомнение. Так что планы США в области ПРО и здесь создают дополнительный потенциал для напряженности в их отношениях с Китаем, подталкивая последний к поиску каких-то ответных шагов.

Надо сказать, что способность ПРО ТВД в Восточной Азии обеспечить прикрытие Японии от ракетной атаки в принципе должна была бы рассматриваться как обстоятельство, ослабляющее стимулы для Токио в плане возможного обретения ядерного оружия и в этом смысле привлекательное для Китая. При желании это можно было бы считать примером потенциального позитивного международно-политического эффекта от реализации американских планов в области ПРО. Однако формула «ПРО как инструмент нераспространения в Восточной Азии» остается невостребованной — и по причине китайской озабоченности тем, что любое нарушение хрупкого регионального баланса может подтолкнуть процесс «нуклеаризации» Японии, и потому, что для нее этот путь вполне возможен экономически и технологически, и в связи с отсутствием ясного разграничения самим Вашингтоном между американо-японской ПРО ТВД (ориентированной на борьбу с ракетами малой и средней дальности) и американской ПРО национальной территории (в которой Пекин, как отмечалось выше, видит прежде всего средство борьбы со своими ракетами стратегического назначения).

Заключение

Весть о том, что принятие решения по вопросу о ПРО отложено, вызвала в России не только вздох облегчения, но и целую волну комментариев, оправдывающих «принципиальный» (т.е. жесткий и бескомпромиссный) подход к этой проблеме. Основания для таких оценок есть, но они не должны порождать излишней эйфории или политической аберрации.

В самом деле, на позицию США повлияли многие факторы — противодействие Москвы, опасения подтолкнуть Китай к наращиванию военных усилий, отсутствие поддержки со стороны союзников. Но не надо забывать о важном

значении тех обстоятельств, к которым эти внешние факторы не имеют отношения. Выборы через полгода останутся позади; новые испытания могут дать иные, более обнадеживающие результаты; вера в фантастические возможности американской технологии никуда не исчезла; рядовому американцу будет по-прежнему понятна мысль о том, что лучше попытаться защитить свой дом, чем грозить злоумышленникам ядерным возмездием (на которое те могут и не обратить внимания).

Иными словами, вопрос о ПРО не стоит считать закрытым. Он снова может оказаться в центре внимания уже довольно скоро. Важно минимизировать возможные в этом случае международно-политические издержки, которые могут оказаться гораздо серьезнее, нежели те, что касаются чисто военной стороны дела.

Здесь уместно продолжить уже упоминавшиеся параллели с вопросом о ракетах средней дальности и «стратегической оборонной инициативой». Тогда тоже было немало апокалиптических прогнозов, равно как и надежд на то, что мобилизация международного общественного мнения и оппозиционных настроений среди союзников США позволит остановить нежелательное развитие событий.

И прогнозы, и надежды оказались сильно преувеличенными. В конечном счете сыграли свою роль совсем другие факторы. И среди них главное значение имел акцент не на противодействии друг другу вовлеченных в эти процессы сил, а на их кооперативном взаимодействии. В результате из кризиса в связи с «Першингами» и СС 20 возник Договор по ракетам средней и малой дальности, а из драматических коллизий вокруг «звездных войн» возникли соглашения о радикальном сокращении стратегических вооружений.

Можно ли спроецировать этот опыт на реалии сегодняшнего дня? Безусловно, да. На такой ответ настраивает хотя бы тот факт, что даже в условиях острой полемики вокруг вопросов о Косово, Чечне и противоракетной обороне ведущим участникам международной жизни, прежде всего России и США (во время встречи на высшем уровне в июне 2000 г.), удалось найти общий язык в оценке современного состояния стратегической стабильности и путей ее укрепления. Если от общего языка удастся перейти к совместным действиям, это будет иметь решающее значение для того, чтобы нейтрализовать или свести к минимуму взрывоопасный потенциал проблемы ПРО. А может быть, и выстроить на этой основе новую модель кооперативных взаимоотношений, которая органично вписывалась бы в реалии надвигающегося XXI в.

КАРИБСКИЙ КРИЗИС: ЭСКАЛАЦИЯ *VERSUS* ДЕЭСКАЛАЦИЯ*

*Карибский кризис*¹ — крайне напряженное политическое и дипломатическое противостояние Советского Союза и США *в октябре 1962 г.*, когда обе стороны оказались на грани военного столкновения с возможным использованием ракетно-ядерного оружия.

Несомненный интерес Карибского кризиса для политической аналитики, как представляется, предопределен следующими его особенностями.

(1) Это был первая крупномасштабная проблемная ситуация, в которой могло напрямую оказаться задействованным ракетно-ядерное оружие². Она возникла и развивалась в условиях отсутствия сколько-нибудь значимого практического опыта действий на этот счет.

(2) Никогда ранее вовлеченные в кризис действующие лица не имели возможности столь ясно, предметно и наглядно соотнести масштабы катастрофических последствий использования ракетно-ядерного оружия с реальной перспективой развития событий.

(3) Кризис стал отправной точкой для концептуализации проблематики ракетно-ядерных вооружений и затем для выработки соответствующих соглашений между США и СССР.

(4) Хотя фаза острой конфронтации двух сверхдержав продолжалась недолго, она породила беспрецедентный шквал информационно-аналитических материалов (в том числе и по самым чувствительным темам), опубликованных в течение последующих пяти с лишним десятилетий. Это создает поистине

* Подготовлено в рамках проекта МГИМО №2022-02-02 «Комплексное развитие международной деятельности Института международных исследований МГИМО». См. <https://drive.google.com/drive/folders/1LC3ZpQjhkVd9XITSzcwoQ3TEsR56sMaV>

¹ В англоязычной традиции, как правило, обозначается словосочетанием Кубинский ракетный кризис (Cuban missile crisis). Фактически оба понятия синонимичны, хотя при буквалистском подходе могут несколько различаться — имея по содержательным и временным параметрам более широкую трактовку в первом случае (ср. прилагательные *карибский* и *кубинский*) и более точно сфокусированную во втором (не просто кризис — а *ракетный* кризис).

² Эвентуальное использование ядерного оружия могло рассматриваться и применительно к ситуациям, возникавшим ранее (таким, например, как война в Корее или Берлинский кризис). То принципиально новое, что внесено в стратегическое мышление ракетной компонентой ядерных вооружений, заключается в сокращении на порядок времени их доставки к цели — которое теперь могло исчисляться не часами (как в случае использовании авиационных носителей), а составляло лишь несколько десятков минут. Во время Карибского кризиса это обстоятельство впервые вышло на первый план.

уникальные возможности как для исследований исторического плана, так и для осмысления данного опыта применительно к эвентуальным кризисам в будущем.

Диспозиция

В противостоянии СССР и США, которое вошло в историю как Карибский кризис, можно выделить два ключевых измерения — военно-стратегическое и геополитическое. Первое определяется соотношением и конфигурацией собственно военных сил двух сверхдержав: возможностями их боевого применения, политическими аспектами их развертывания и использования и иными характеристиками. Здесь применительно к рассматриваемому времени важнейшее значение приобретали ядерные вооружения и средства их доставки. Второе — геополитическое — измерение касается общего глобального контекста международной системы и места в ней, которое занимала (или на которое претендовала) каждая из двух стран.

В военно-стратегическом плане исходной точкой Карибского кризиса стало решение СССР разместить свои ракеты на территории Кубы (операция «Анадырь»). В этом смысле можно считать, что инициативную роль здесь играла Москва.

Однако для нее оправданием таких действия была активность Вашингтона по всему периметру советско-американского военно-политического противостояния. По логике взаимного сдерживания, если США окружили Советский Союз десятками баз, откуда могли нанести удар своими самолетами по его территории, то и он имел все основания создать встречную угрозу в отношении США с территории своего новоиспеченного союзника — Кубы.

Включение в рассматриваемую логику ракетно-ядерного фактора также было инициировано Вашингтоном. На начало 1960-х гг. США имели значительное преимущество над Советским Союзом по количеству ядерных вооружений³. В 1961 г. в Турции началось размещение 15 американских ракет средней дальности «Юпитер». Они могли находиться на постоянном боевом дежурстве — к чему были неспособны тогдашние межконтинентальные баллистические ракеты. Еще раньше аналогичные ракеты были развернуты в Великобритании и Италии, однако «досягаемость» целей в СССР с турецкой территории была выше. Наконец, дальность действия американских баллистических ракет подводного базирования позволяла накрыть всю западную часть нашей страны, тогда как советские подводные лодки ракетноносцы (в основном дизельные) уступали в скрытности и огневой мощи и не могли осуществлять постоянное боевое дежурство вблизи берегов США. Все эти структурные дисбалансы в пользу США Советский Союз мог бы компенсировать (или, по крайней мере, ослабить) размещением своих ракет в непосредственной близости от американской территории.

³ Примерно 5000 ядерных боезарядов у США и примерно 300 — у СССР.

Если же отвлечься от противостояния США и СССР в ракетно-ядерной области, то для обеих стран ключевое значение на глобальном уровне имела напряженность по всем важнейшим направлениям их взаимоотношений — которая временами приобретала угрожающий характер⁴. А в генезисе Карибского кризиса исходной точкой стало изменение политического режима на Кубе⁵ и ее превращение из лояльного и зависимого клиента США в их энергичного оппонента.

В условиях международно-политической биполярности не могло не воспоследствовать почти автоматическое размежевание главных действующих лиц на мировой арене. Советский Союз увидел в происходящем соблазнительный шанс обрести политический плацдарм в западном полушарии, а США — возникновение в своем «мягком подбрюшье» враждебной политической силы, подрывающей американское влияние в их непосредственном окружении, контролировать которое они считали абсолютно естественным и правомерным.

Отсюда открытая ориентация Вашингтона на свержение неприемлемого для него режима⁶. А для Москвы важным международно-политическим приоритетом становилась поддержка Кубы, включая оказание ей военной помощи⁷. В результате начавшегося соперничества, ставкой в котором было восстановление политического контроля над островом для одной стороны и весомое военное присутствие на нем для другой, вступала в действие логика эскалации.

Перед США (еще до появления проблемы ракет) возникала задача отслеживать и оценивать масштабы советской военной помощи, направляемой на остров. И одновременно — форсировать подготовку для устранения кубинского режима⁸, пока он не обретет прочность за счет военной поддержки, получаемой от Москвы.

А для СССР проблема состояла в том, что обеспечить военное прикрытие союзника с расстояния свыше 10 тыс. км, опираясь только на силы общего назначения, было неподъемной задачей. Превалирование эвентуальных сил вторжения, опирающихся на мощную американскую поддержку, казалось очевидным даже с поправкой на ввод советского военного контингента. Это явилось дополнительным аргументом в пользу размещения советских ракет на территории

⁴ Как, например, в связи со строительством Берлинской стены в августе 1961 г.

⁵ Революция началась в июле 1956 г. штурмом казарм Монкада в Сантьяго-де-Куба небольшой группой повстанцев во главе с Ф. Кастро. Свержение режима диктатора Ф. Батисты и победа революции были провозглашены 1 января 1959 г.

⁶ Экономическое давление и впоследствии военно-морская блокада, подрывные и диверсионные операции, неоднократные покушения на Фиделя Кастро, организация вооруженной интервенции силами его противников, затем подготовка к вторжению с использованием военного потенциала самих США.

⁷ С сентября 1961 г. до конца марта 1962 г. советские корабли доставили на остров до 400 танков, 40 истребителей МиГ-15 и МиГ-19, радиолокационные установки и другое военное оборудование.

⁸ С начала апреля 1962 г. США стали проводить крупные учения в Карибском море по отработке десантирования морских пехотинцев. Согласно алармистским оценкам, в интервенции намечалось участие 86 тысяч человек личного состава, до 180 кораблей, 430 истребителей-бомбардировщиков и палубных штурмовиков, до 600 танков, свыше 2 тысяч орудий и минометов, до 12 НУРС «Онест Джон». (Отметим, что впоследствии такие оценки были поставлены под сомнение — но тогда, по всей видимости, в восприятии Москвы превалировала логика «наихудшего возможного варианта»).

острова — не только как средства возможного ответа на интервенцию против Кубы, но и как средства удержания США от интервенции⁹.

Эскалация

В связи с нарастающей угрозой военного вторжения на остров в мае 1962 г. Москва принимает решение¹⁰ о формировании группировки советских войск на Кубе¹¹. Ракеты Р-12 и Р-14 могли бы держать под прицелом Вашингтон и около половины баз стратегических ядерных бомбардировщиков и при этом имели бы подлетное время менее 20 минут. К тому же радары системы раннего предупреждения США, направленные в сторону СССР, были мало приспособлены к обнаружению запусков с Кубы.

Операция «Анадырь» началась в июле 1962 г. Она имела совершенно беспрецедентный характер по своему размаху: судами гражданского флота через Атлантический океан надо было тайно доставить 50 тыс. советских солдат и офицеров, артиллерию, танки, автомобили, самолеты, вертолеты, боеприпасы, стройматериалы и ракеты средней дальности. Ракеты были тщательно замаскированы под гражданские грузы. На Кубе они готовились к постановке на боевое дежурство в строжайшем секрете, по ночам.

Провести скрытно операцию такого масштаба было невозможно, но ее конкретные детали в течение какого-то времени оставались для США неизвестными. Однако по мере того, как появлялось всё больше данных на этот счет, стороны усиливали взаимное политико-пропагандистское противостояние¹².

⁹ Ведь Вашингтон мог бы счесть относительно умеренными для себя (а потому приемлемыми) возможные последствия в случае удара по дислоцированным на Кубе советским силам общего назначения (исходя из презумпции соразмерного ответа). То есть можно было предположить, что опасение таких последствий не удержало бы США от военных действий против режима Кастро. А вот нападение на ракетно-ядерные установки главного потенциального противника было бы чревато гораздо более серьезным риском инициирования ядерной эскалации — вплоть до неприемлемого для США уровня. (Заметим в скобках, что такого рода сценарии носили умозрительный характер, и их вероятность никаким протестированным опытом не подтверждалась. Причем это справедливо и для другой модели, основанной на такого же рода логике — которая настаивала на размещении американского ядерного оружия в Западной Европе для более надежного «сдерживания» СССР от нападения на нее).

¹⁰ Идея размещения советских ракет на Кубе энергично продвигалась Н.С. Хрущевым. План операции, по его распоряжению, был разработан Генеральным штабом и затем поддержан Президиумом ЦК (т.е. получил одобрение «коллективного руководства»).

¹¹ В ее состав должны были войти части Ракетных войск стратегического назначения (60 ракет средней дальности и 40 пусковых установок с приданными им ремонтно-техническими базами, частями и подразделениями обеспечения и обслуживания), а также части мотострелковых войск и ПВО (включая 16 ПУ крылатых ракет, зенитную артиллерию, истребители), плюс группировка ВМФ (включая примерно 10 кораблей основных классов и столько же подводных лодок).

¹² Так, 4 сентября президент Джон Кеннеди заявил, что США ни в коем случае не потерпят советских ядерных ракет в 150 км от своего берега. Неделью спустя советская сторона объявила о решимости «принять все меры к тому, чтобы наши Вооруженные Силы были приведены в наивысшую боевую готовность».

В полном соответствии с практикой того времени советские представители отвергали любые «инсинуации» касательно поставок ракет на Кубу; установки, обнаруженные американцами с использованием национальных технических средств, были названы исследовательским оборудованием. Для американской стороны получение убедительных доказательств противного затянулось еще и вследствие непогоды, затруднявшей регулярные облеты Кубы самолетами-разведчиками. Лишь во второй неделе октября появились фотографии, на которых можно было идентифицировать стартовые площадки для ракет Р-12 и Р-14. Было также зафиксировано присутствие до 10 тысяч советских военнослужащих.

Доложенные президенту Кеннеди разведывательные сведения сняли какие бы то ни было сомнения относительно присутствия советских ракет на территории Кубы¹³. Имея дальность до 4 тыс. км, они могли бы в короткое время доставить ядерное оружие к целям почти на всю глубину континентальной территории США. 16 октября на экстренном совещании политического и военного руководства страны обсуждался вопрос о том, какой должна быть реакция США — поскольку ситуация носила беспрецедентный характер как с точки зрения национальной безопасности, так и для международного престижа страны. Военные настаивали на решительных действиях — немедленно разбомбить ракеты с воздуха и начать вторжение силами морской пехоты. Решения, однако, принято не было: политическая осторожность президента Кеннеди¹⁴ вкупе с интуицией воспрепятствовали действиям, которые могли привести к ядерной войне между США и СССР¹⁵. Это был *первый критический момент* в развитии противостояния в связи со складывающейся вокруг Кубы обстановкой.

Балансирование

Опасное балансирование на грани войны продолжалось в течение примерно 10 дней.

18 октября президент Кеннеди встретился с министром иностранных дел СССР Громыко, чтобы донести до него позицию Вашингтона: советское наступательное оружие на Кубе представляет угрозу для безопасности США. Он также объявил о решении установить военно-морскую блокаду Кубы. Оба этих

¹³ Предыдущие данные, полученные от спецслужб, давали только серьезные основания для подозрений на этот счет, но не представляли безусловных доказательств.

¹⁴ Даже при обсуждении варианта более осторожного ответа на советские действия (например, ограничиться повышением боеготовности американских вооруженных сил и установлением военно-морской блокады Кубы) высказывались опасения касательно возможной реакции Москвы (в частности, ее контрдействий в Европе и особенно в Западном Берлине). Еще одним фактором сдерживания была поступающая от американской агентуры в СССР информация касательно боеготовности примерно 50 имевшихся у него межконтинентальных баллистических ракет.

¹⁵ Ставшие известными впоследствии детали (в том числе касательно делегированного права применения ядерного оружия командующим подводных лодок и ракетных частей) подтверждают высокую вероятность такого сценария.

тезиса объективно вписывали линию США в эскалационную парадигму, хотя и не в жестко-максималистском ее варианте. Громыко не ответил встречным повышением ставок, ограничившись ожидаемым непризнанием по поводу ракет и призывом не допускать каких-либо шагов, несовместимых с интересами мира и разрядки, с принципами Устава ООН.

Кеннеди не предъявил своему визави имевшиеся у него фотографии касательно ракет, которые не оставили бы камня на камне от самооправдания Москвы. Однако не столько из рационального (или гуманного) нежелания загонять его в угол, сколько стремясь сохранить для своих военных возможность использовать фактор внезапности, если будет принято решение о нанесении удара по советским установкам.

Встреча, однако, имела принципиальное значение в другом отношении: президент сформулировал позиции, на которых США строили свою линию по преодолению кризиса — (i) вооруженного вторжения на Кубу не будет (а организация такового в прошлом признавалась ошибкой); (ii) советское наступательное оружие должно быть удалено с территории острова. Если последний тезис воспроизводил предыдущую позицию США, то отказ от вторжения носил явно деэскалационный характер.

Это был *второй критический момент* в развитии Карибского противостояния. США считали, что они делают шаг навстречу оппоненту, и если бы последний, вместо аналогичного действия или хотя бы жеста, пошел бы в ответ на обострение, последствия могли бы иметь крайне дестабилизирующий характер.

Вероятность такого развития событий была велика. Москва не сочла нужным конструктивно отреагировать на демарш американского президента. Хрущев тянул время, надеясь, что ракеты на Кубе вот-вот обретут боеготовность, и тогда с Вашингтоном можно будет вести разговор с позиции силы. Между тем свидетельства энергичных действий советских военных по обустройству ракетных позиций становилось всё больше, воздушная разведка каждый день представляла на этот счет новые фотографии¹⁶. Объединенный комитет начальников штабов настаивал на немедленном вторжении. Возможность эскалации противостояния, его быстрого превращения в прямое военное столкновение становилась более чем реальной, что позволяет говорить о *третьем критическом моменте* в развитии обстановки¹⁷.

22 октября Кеннеди выступил с радиообращением к стране, которым поверг ее в шок. Миллионы американцев узнали, что находятся на грани войны. Что

¹⁶ Позднее, например, выяснилось, что к 20 октября имелось уже 20 боеготовых ракет средней дальности.

¹⁷ Эскалация кризиса по такому сценарию могла бы перевести его в состояние ядерной войны уже на этой стадии развития событий. Как выяснилось впоследствии, американские разведывательные оценки недооценивали не только количество советских военнослужащих на Кубе и наличие там боевых подразделений советских вооруженных сил, но также их оснащенность тактическим ядерным оружием (оперативно-тактические ракеты «Луна»), которое могло бы быть применено в ответ на вторжение.

рядом дислоцированы десятки ракет, способных обрушить на них смертельный ядерный груз. Что любой запуск ракеты с территории Кубы будет рассматриваться как удар Советского Союза по США и вызовет со стороны последних полномасштабную ответную реакцию. Паническое восприятие положения дел среднестатистическим американцем вряд ли покажется преувеличенным, если учесть, что вооруженные силы США были впервые переведены на уровень повышенной готовности DEFCON-3, а Стратегическое авиационное командование даже на еще более высокий уровень DEFCON-2¹⁸.

Президент также объявил об установлении морской блокады Кубы («карантина», согласно использованному им эвфемизму). Сделано это было в явное нарушение международного права, когда на Кубу продолжали следовать десятки советских судов, причем многие (если не большинство) с военным грузом. Между тем в Карибское море были стянуты крупные военно-морские силы США — около двухсот кораблей, командиры которых получили указание досматривать все суда, следующие с грузами на Кубу.

Предсказать реакцию СССР в случае задержания его судов и при попытке подвергнуть их досмотру было невозможно. Учитывая, что среди подводных лодок сопровождения некоторые были оснащены ядерными торпедами, а капитаны имели право самостоятельно принимать решение об их использовании, складывавшуюся ситуацию можно охарактеризовать как **четвертый критический момент** в развитии событий. Он постепенно становился не умоглядной точкой, а реальной — по мере приближения советских кораблей к «рубежу блокады», а также истечения 24-часового срока выполнения объявленных президентом требований.

Но в этой же точке имело место и первое отступление от наращивания эскалационной инерции. 24 октября в кинематографически драматическом эпизоде два советских судна — «Комилес» и «Гагарин», подойдя к позициям американских боевых кораблей, остановились, а затем, развернувшись, легли на обратный курс.

Эскалационное движение по восходящей траектории и затем переход к деэскалации сопровождались обменом личными посланиями между руководителями двух стран. Графически этот трек уместно изобразить как синусоиду с нерегулярными параметрами (что, возможно, отражало, стремление сторон прощупать твердость позиций друг друга). Сначала президент Кеннеди счел необходимым сообщить Хрущеву о решимости «устранить угрозу безопасности нашему полушарию». Москва, по-видимому, не ожидала столь жесткой стилистики; ее реакция была путанной и малоубедительной. Но на второе послание Кеннеди с требованием соблюдать условия «карантина» Хрущев ответил в тот же день резко как по форме, так и по содержанию. Американские действия

¹⁸ Для иллюстрации: если обычно на постоянном патрулировании находилось не более 18–20 стратегических бомбардировщиков В-52 с ядерными бомбами на борту, то теперь их число увеличилось до 60 (по некоторым оценкам до 80–100) единиц. Бомбардировщики на земле переводились в состояние 15-минутной готовности для взлета.

были расценены как акт агрессии, в отношении которой Москва вынуждена будет «принять необходимые меры» — для чего у нее «есть всё необходимое».

Однако примечательно, что это жесткое послание, выдержанное в эскалационной манере, было направлено в США в тот же день, когда Москва решила воздержаться от эскалации на водных просторах и не пересекать «линию карантина». Деэскалационный тренд был подтвержден тем фактом, что назад повернули и другие сухогрузы с военной техникой, тогда как движение в сторону Кубы продолжали лишь танкеры в сопровождении эсминцев.

В последующие дни советские суда не подходили к «рубежу карантина» во избежание инцидентов. Иными словами, снимался вопрос о задержании и досмотре советских судов, что само по себе могло иметь взрывоопасный эффект. Сдержанность в практических действиях взяла вверх над задиристой конфронтационной риторикой. Что можно охарактеризовать как *пятый критический момент* в развитии противостояния — но уже с намечающейся позитивной динамикой.

Свою роль в продвижении этой динамики сыграли и некоторые другие факторы, механизмы и обстоятельства. Помимо переговоров, ведущихся обычным дипломатическим путем, были задействованы контакты по линии спецслужб. Поддержание канала связи между первыми лицами, хотя и имело неровный характер в содержательном отношении, все-таки создавало принципиальную возможность для того, чтобы снять трудные проблемные темы и нащупать решения. Так, послание Хрущева, адресованное президенту Кеннеди 26 октября (через день после того, как была устранена угроза столкновения на «рубеже карантина»), содержало деэскалационные мотивы и предлагало компромисс, перекликающийся с некоторыми положениями изначально сформулированной позиции американского лидера. Например: США отказываются от планов интервенции и от поддержки сил, имеющих такое намерение; Советский Союз объявляет, что идущие на Кубу суда не будут осуществлять туда какие-либо военные поставки.

Катарсис

Тем не менее возникла еще одна ситуация, когда урегулирование было поставлено под угрозу срыва. Вопрос с «карантином» решить удалось, но ракетные площадки для советских ракет на Кубе продолжали строиться. Кеннеди в очередном послании Хрущеву писал об американской обеспокоенности наступательным характером советской военной техники, размещенной на Кубе. В США нагнетались страсти по этому поводу, обсуждался вопрос о возможных ударах с воздуха по возводимым военным объектам. Кастро предлагал Хрущеву заявить, что в таком случае СССР применит ядерное оружие. Иными словами, напряженность сохранялась и могла из-за любого срыва перейти в эскалационную спираль — что едва не произошло в последующие два дня.

Самолеты американских ВВС ежедневно совершали разведывательные полеты над Кубой. Советские зенитные ракетные части имели приказ не откры-

вать по ним огонь. Между тем кубинское командование распорядилось сбивать американские самолеты, нарушившие воздушное пространство страны. Однако самолеты У-2 совершали полеты на высоте 20 км+ и были недостижимы для кубинских средств ПВО, зато их могли достать советские зенитно-ракетные комплексы. 27 октября в 10:22 по местному времени¹⁹ американский самолет-разведчик был сбит советской ракетой. Пилот погиб. В этот же день еще один самолет У-2, нарушавший распоряжение президента США о прекращении полетов над советской территорией, был обстрелян в Сибири. Затем под зенитный огонь попали еще два американских самолета в воздушном пространстве над Кубой. Уже этого перечня достаточно для того, чтобы понять: в таких условиях вероятность перехода во взрывоопасную фазу гораздо выше, чем возможность урегулирования.

Объединенный комитет начальников штабов вновь высказался за решительный ответ. На следующий день должны были начаться удары с воздуха по военным объектам на территории Кубы в качестве предварительного шага к вторжению. Военное столкновение двух сверхдержав становилось вопросом не дней, а часов (причем с высокой вероятностью быстрого перехода в ядерную фазу²⁰). Это был *шестой критический момент* Карибской саги — крайне опасный, способный перечеркнуть всё с трудом достигнутое в предыдущие дни для удержания хрупкого равновесия.

Далее события развивались в ускоренном ритме. Обе стороны, как можно предположить, опасались неконтролируемой цепочки событий вплоть до непреднамеренной войны между СССР и США. Теперь такой сценарий стал казаться настолько реалистичным и угрожающим, что обе стороны, судя по всему, осознали необходимость нажать на тормоза. Первой это сделала Москва. Она объявила о готовности убрать с Кубы те средства, которые США считают наступательными, если Вашингтон публично обязуется воздерживаться от нападения на Кубу. Вопреки всем общепринятым дипломатическим правилам и политическим традициям, это послание было направлено американскому президенту в выступлении Хрущева по радио в 3 часа ночи. Кеннеди на следующее утро принял решение отложить на сутки запланированные воздушные удары по Кубе, дабы иметь возможность убедиться, насколько серьезен Советский Союз в своих предложениях.

Когда утром американскому руководству доставили текст советского предложения в письменном виде, то в нем обнаружилось еще одно условие, которое не обсуждалось раньше — о выводе американских ракет из Турции. Такая связка (Куба — Турция) была озвучена советской стороной впервые. Важно, что Кеннеди был готов к предложенному решению²¹, хотя и предпочитал не объявлять

¹⁹ В Москве было начало вечера.

²⁰ 134 ядерных боезаряда, доставленные Советским Союзом на Кубу, были перемещены ближе к пусковым установкам для обеспечения боеготовности к запуску в 2,5 часа.

²¹ Создание в США подводных атомных лодок с ракетами «Поларис» делало ненужными устаревшие и дорогостоящие ракеты «Тор» и «Юпитер».

об этом публично, поскольку не хотел обвинений в чрезмерных уступках советской стороне. Однако возникали вопросы — почему в Москве выдвинули новое требование? кто его продвигал? не свидетельствует ли это о том, что верх взяли сторонники жесткого курса? или даже о неспособности советского руководства проводить в жизнь собственные решения?

Можно было бы и этот момент назвать очередной критической точкой. Не будем этого делать из-за его быстротечности. Состояние цейтнота сыграло позитивную роль: президент в экстренном порядке задействовал канал связи своего брата, министра юстиции Роберта Кеннеди, с советским послом А.Ф. Добрыниным. Главный итог этой встречи: помимо двух уже согласованных пунктов, стороны будут считать согласованной договоренность о выводе американских ракет из Турции — каковая договоренность будет иметь строго конфиденциальный характер.

Это позволило завершить кризисную ситуацию на взаимоприемлемых началах. А именно:

(i) Советское правительство известило администрацию американского президента о готовности демонтировать советские ракеты на Кубе и эвакуировать их (что отвечало позиции США). Эвакуация происходила под визуальным контролем американской авиации. К наступательному оружию были отнесены и бомбардировщики Ил-28, также выводимые с Кубы (это была уступка Москвы).

(ii) США публично объявили: Куба не подвергнется нападению ни с их стороны, ни со стороны других государств Западного полушария (что Москва могла записать себе главным плюсом). Договоренность об этом впоследствии никак не была зафиксирована в международных документах (из-за нежелания США), но и не нарушалась.

(iii) США обязались ликвидировать свои ракетные базы в Турции (уступка Вашингтона — хотя и не слишком «дорогостоящая» для него). Договоренность об этом носила закрытый характер (уступка Москвы). Уже на следующий день (сигнал кооперативности со стороны США) отдано распоряжение о ликвидации пусковых установок ракет «Юпитер» до 1 апреля 1963 г. До конца того же года ракеты средней дальности «Тор» и «Юпитер» были также выведены из Великобритании и Италии (postfactum квази-жест доброй воли американской стороны, соответствующий ее собственным планам).

7 января 1963 г. представители СССР и США проинформировали Генерального секретаря ООН, что считают возможным исключить вопрос о Карибском кризисе из повестки дня Совета Безопасности ООН.

Предварительные обобщения

Конечно, было бы неправильным видеть в Карибском кризисе своего рода матрицу, по которой будут развиваться другие аналогичные ситуации. Но некоторые достаточно умозрительные гипотезы им протестированы.

В международном кризисе можно выделить *два основных измерения — военно-стратегическое и геополитическое*. Они достаточно четко просматриваются в генезисе и анатомии Карибского кризиса. Примечательно, что при этом не возникает однозначного ответа на вопрос о том, какое из двух измерений является более важным, определяющим.

Толчком кризиса могут стать какие-то конкретные факты, события, действия. Но они зачастую выполняют лишь роль драйвера, «спускового крючка». Кризис, как правило, становится возможным в связи с *общим конфронтационным контекстом* взаимоотношений между вовлеченными в него действующими лицами. При этом участники могут по-разному прочитывать указанный контекст (и, следовательно, объяснять причины кризиса, обосновывать правомерность или неправомерность своих действий и шагов оппонента). Конкретные события (действия) могут (i) стать фактором усугубления общеполитического противостояния (ii) или, наоборот, удержать ситуацию в докритической фазе (iii) и даже способствовать деэскалации напряженности.

В кризисной ситуации важнейшее значение имеет принятие решения, после которого развитие по тем или иным конфликто-генерирующим трекам становится необратимым (либо — как вариант — приобретает некие принципиально новые черты). То есть речь идет о прохождении кризисом своего рода *точки бифуркации*. В обычных условиях этот момент не обязательно четко локализован во времени и в пространстве. В условиях же кризиса он (i) конкретен и (ii) драматичен. Хотя понимание этого может возникнуть и не сразу, а лишь *post factum*.

В обычных условиях для каждой из сторон определение своей позиции, тем более по принципиально важным вопросам, может оказаться процессом продолжительным и требующим согласования подходов разных заинтересованных структур и лиц, причем не только сконцентрированных в центральном сегменте политической системы. В условиях же кризиса возникает мощнейший по силе импульс принятия *быстрых решений* ключевыми участниками политического процесса.

Аналогичным образом *ускоряется интеракция сторон* кризисного взаимодействия. Им приходится действовать в условиях резко возросшего дефицита времени, усугубляемого опасением упустить инициативу, уступить ее противоположной стороне.

Сочетание внутреннего и внешнего цейтнота создает колоссальный *дополнительный стресс* и чревато принятием недостаточно продуманных решений. Но отсюда же — и возможность внесения *радикальных корректив* в инерционную логику с целью вывести ситуацию из тупика, что в принципе открывает путь ее перевода в кооперативное русло.

Принятие решений в условиях кризиса — это еще и быстрое *нахождение баланса* между заявленными (или хотя бы обозначенными) целями и практически достижимыми результатами. Последние должны быть политически приемлемы и оправданы по цене, которую за них приходится заплатить. Причем важной (хотя по-разному для разных стран) оказывается роль не только внешнеполитических, но и внутривнутриполитических обстоятельств.

На развитие кризиса по эскалационной или деэскалационной траектории могут повлиять ситуации, возникающие не по тщательно продуманным стратегическим основаниям, а по рутинным причинам — которые плохо предсказуемы, но должны приниматься во внимание (технический сбой, человеческая ошибка, помехи в каналах связи и управления, случайные инциденты и т.п.). Необходимо учитывать и возможность злонамеренного саботажа. Участникам важно иметь некий *запас прочности* на такой случай.

Во время Карибского кризиса все эти императивы оказались тесно переплетенными и для Советского Союза, и для США. Можно предположить, что для каждой из двух сверхдержав были принципиально важными соображения касательно того, чтобы *не допустить перерастания конфликта в глобальную ядерную войну*. Но, наверное, не было однозначного ответа на ряд возникающих в этом контексте вопросов. *Насколько серьезной была такая угроза* — как в общей динамике кризиса, так и касательно его отдельных ключевых моментов и эпизодов? Насколько такую задачу следует считать *безусловно приоритетной* в сравнении с любыми другими? Будет ли *противоположная сторона* руководствоваться таким же подходом? Как те или иные конкретные решения могут *повлиять на эскалационную логику*? Как с этой логикой соотносятся проблемы порога между конвенциональным и ядерным конфликтом? Как разделить в оценке поведения оппонента *политический блеф* и сигналы касательно его *реальных намерений*? Ретроспективно из анализа поведения двух держав именно под таким углом зрения можно вывести немало поучительного как для понимания развития кризиса более чем полувековой давности, так и с учетом возможности возникновения острых международно-политических ситуаций в наше время.

НЕСИЛОВЫЕ МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ*

Возможность использования военной силы для сдерживания или отражения агрессии традиционно считается сердцевиной проблематики обеспечения национальной безопасности. О сохраняющемся важном значении силового инструментария убедительно свидетельствуют события последнего времени и в самой России (Чечня), и по периметру российских границ (Закавказье), и за пределами ее непосредственного внешнего окружения (Ирак).

Вместе с тем ясно, что обеспечение безопасности не сводится к поддержанию способности страны использовать военную силу. Важную роль играют и невоенные средства, т.е. такие, которые не предусматривают использования оружия. При этом вопрос о соотношении тех и других постоянно дебатруется в дискуссиях по международно-политическим вопросам, что иногда приводит к довольно радикальным заключениям.

Так, например, в период разрядки напряженности в 1970-х гг. и затем в ходе преодоления холодной войны и биполярного противостояния в конце 1980-х — начале 1990-х гг. пользовался определенной популярностью тезис о снижающемся значении военной силы и выдвигении на первый план политических средств и методов решения международных проблем. В последние несколько лет скорее превалируют прямо противоположные представления. Их питают многочисленные примеры использования военной силы — как во внутренних конфликтах, так и на международной арене (против бывшей Югославии, Афганистана, Ирака). Сами по себе такие полярные изменения вектора доминирующих оценок дают основания считать не вполне уместной саму постановку вопроса о том, что именно «берет верх»: силовые или несиловые методы.

Процесс переоценки фактора военной силы в мировой и национальной политике, несомненно, идет. Однако об относительном уменьшении ее роли, по-видимому, правомерно говорить главным образом в стратегическом плане и с точки зрения развивающихся глобальных тенденций. В долгосрочной перспективе в комплексе инструментов политики наиболее развитых стран все более важное место будут занимать невоенные средства: экономические, финансовые, научно-технические, информационные и многие другие. Именно эти средства, по всей видимости, будут все чаще служить им как для позиционирования

* Статья опубликована в книге: Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование. Вып. 2003 г. М.: Экономика, 2003.

на международной арене, так и в качестве рычагов эффективного давления на других участников международной жизни.

Сказанное, как представляется, вполне правомерно отнести и к России. В сравнении с периодом глобальной конфронтации по линии Восток — Запад характер внешних угроз для страны изменился кардинальным образом; главная из них (нейтрализация которой требовала огромных усилий в области ракетно-ядерных вооружений) сведена к минимуму, другие же требуют, по крайней мере, переосмысления возможностей (и эффективности) использования традиционного силового инструментария. Вместе с тем критически важными для России становятся внутренние аспекты национальной безопасности.

Но одновременно с этим для многих государств военная сила остается важным средством обеспечения своей национальной безопасности и повышения своего международного статуса. Крупные державы, отдавая предпочтение несиловым методам, политически и психологически готовы к избирательному прямому использованию военной силы или угрозы ее применения в отдельных критических ситуациях. Эта ориентация наиболее заметна в политике нынешней администрации США, которая к тому же прямо заявляет о возможности превентивного применения силы (т.е. не в ответ на силовые действия, а с целью упреждения таковых, если сама такая возможность будет рассматриваться как угрожающая национальной безопасности). На этот счет имелись и соответствующие заявления российского руководства (хотя и не в качестве общего принципа, а лишь применительно к конкретной ситуации с чеченскими террористами в Панкисском ущелье). Вряд ли можно ожидать иной модели поведения в случае критического вызова интересам национальной безопасности и со стороны других крупных государств, даже если они предпочитают не декларировать этого открыто.

Что касается стран меньшего калибра (особенно в развивающемся мире), то для многих из них именно недостаток других ресурсов становится обстоятельством, побуждающим рассматривать военную силу как имеющую первостепенное значение для отстаивания своих интересов по отношению к внешнему миру, хотя, разумеется, не в таких масштабах, как это имеет место в случае с крупными государствами, и главным образом применительно к взаимоотношениям с некоторыми из своих непосредственных соседей. В еще большей мере это относится к государствам, которые по тем или иным причинам вступают в противостояние с международным сообществом, поскольку само это противостояние побуждает их к вызывающему поведению и даже агрессивным методам достижения своих целей.

Важно отметить и появление принципиально новых моментов в том, что касается роли военной силы на международной арене. Важнейший из них касается активного внедрения высоких технологий, открывающих принципиально новые возможности в ведении боевых действий и во многом меняющих сам их характер. Этот феномен характерен, прежде всего, для США, где «революцию в военных делах» (RMA-revolution in military affairs) рассматривают как фактор, имеющий поистине глобальное значение. В широкомасштабном применении

высокоточного оружия (ВТО) и видят возможность перехода к «бесконтактным войнам» с колоссальным повышением эффективности боевых действий с одновременным резким сокращением потерь, причем как наступающей, так и обороняющейся стороны. Значительное сокращение «сопутствующих жертв» гражданского населения становится фактором, облегчающим политическое решение о применении силы и даже подталкивающим к нему. При этом могут возникать и самые неожиданные сочетания возможностей ВТО с традиционной тактикой боевых действий — как это произошло в Ираке, где ожидалось массированные воздушные удары и только потом наступление сухопутных сил, тогда на практике то и другое фактически происходило параллельно.

России, таким образом, еще долго придется существовать в мире, который отнюдь не будет характеризоваться исчезновением фактора военной силы во взаимоотношениях между государствами. Тем важнее адекватная оценка иных средств обеспечения национальной безопасности. Было бы неправильным из самого факта сохраняющейся востребованности военного инструментария для решения проблем безопасности сделать вывод о том, что этой стороне дела необходимо уделять исключительное или даже первостепенное внимание. Напротив, именно несиловым мерам, как представляется, будет принадлежать все более заметная роль. Эти меры необходимы как для адекватного «сопровождения» военного инструментария с целью повышения его эффективности, так и для решения широкого круга самостоятельных задач, актуальных в контексте обеспечения национальной безопасности.

К примеру, в случае применения (или угрозы применения) вооруженных сил для нейтрализации исходящей извне угрозы безопасности России исключительно велико значение политической составляющей такого сценария, в частности, поддержки военной акции как внутри страны, так и со стороны международного сообщества. С этой целью необходима мобилизация самых разнообразных несиловых средств, имеющихся в распоряжении государства, — пропагандистского, информационного, дипломатического, правового и иного характера. Вместе с тем использование невоенного инструментария может оказаться еще более важным в предкризисной фазе, если позволит снять с повестки дня саму проблему, которая вызвала к жизни вопрос о применении военной силы. Речь идет о методах экономического воздействия, апелляции к международному праву, политико-дипломатическом маневрировании с целью получения поддержки других государств (или минимизации их негативной реакции), вовлечении международных институтов и т.п.

Следует оговориться, что само разделение на «силовые» и «несиловые» методы воздействия на внешних контрагентов носит достаточно условный характер. Оно исходит из очевидного различия между военными действиями и вообще применением оружия, с одной стороны, и принуждением в отношении внешних контрагентов (и вообще воздействием на внешнюю среду) любыми иными, т.е. невоенными средствами.

Но, *во-первых*, сам круг того, что считается оружием, имеет явную тенденцию к расширению. Речь идет не только о новых вооружениях (в том числе

и основанных на новых принципах), но и о тех инструментах, которые фактически выполняют его роль. Хорошо известно весьма частое использование в политической лексике таких понятий, как «пропагандистское оружие», экономическое оружие», «нефтяное оружие» и т.п. Равным образом само понятие «силы» государства, как способности оказывать некоторое воздействие на других участников международной жизни вопреки их воле и желанию, не сводится лишь к военному могуществу. Последнее выступает лишь как один из компонентов имеющегося у страны потенциала для обеспечения интересов национальной безопасности, наряду со многими другими.

Во-вторых, невоенный инструментарий более ограничен применительно ко многим сферам жизни, которые приобретают критическое значение в плане национальной безопасности. Речь идет прежде всего об экономике в самом широком смысле или, к примеру, об информационной компоненте современного общества. Обеспечить обществу экономическую безопасность или информационную безопасность с помощью военной силы весьма проблематично (если вообще возможно), для этого прежде всего нужны, соответственно, специфические экономические рычаги или информационно-ориентированные средства. Другим очевидным примером является борьба с международным терроризмом — военная составляющая является лишь частью этой борьбы, в то время как критическое значение приобретают и иные ее компоненты: активизация информационного обеспечения, агентурная деятельность, взаимодействие спецслужб разных стран, блокирование питающих террористов финансовых потоков и т.п.

В-третьих, именно те области общественной жизни, которые плохо поддаются «воздействию» военной силы, во все возрастающей мере становятся полем столкновения интересов на международной арене. К примеру, экономическая компонента современных международных отношений имеет явную тенденцию к тому, чтобы превратиться в их главное измерение. Разумеется, военная сила тоже может оказаться востребованной для обеспечения интересов страны в этой области — но совершенно очевидно, что главную роль должны играть средства и механизмы, которые предназначены для функционирования именно в этой, экономической среде. Вместе с тем поле, на котором с максимальной эффективностью могут применяться именно военно-силовые меры, оказывается относительно менее значимым для национальной безопасности.

В-четвертых, несиловые меры могут позволить добиться именно тех результатов, к которым приводит применение военной силы в традиционном смысле слова. К примеру, неприемлемый по тем или иным причинам политический режим, вызывающий озабоченность по мотивам обеспечения безопасности, может быть отстранен от власти в результате военного вмешательства извне (как это имело место в Ираке) — а может быть задушен экономическими санкциями или свергнут в результате политического кризиса, «подталкиваемого» извне информационно-пропагандистским воздействием или действиями спецслужб (как это имело место, к примеру, в случае с переворотом в Чили в 1973 г). Востребованность и возможность результативного применения несиловых методов,

таким образом, касаются отнюдь не маргинальных, второстепенных вопросов национальной безопасности — напротив, они во все большей степени затрагивают и те ее аспекты, для обеспечения которых традиционно считались уместными прежде всего силовые средства.

Наконец, *в-пятых*, говоря о национальной безопасности в предельно широком смысле слова, правомерно рассматривать эту проблему прежде всего как устойчивость, жизнестойкость государства как общественного организма, его способность к сохранению своей целостности и идентичности, с одной стороны, и к повышению своих адаптационных возможностей и саморазвитию с целью эффективного ответа на разнообразные внутренние и внешние вызовы — с другой. Для России в этом смысле на центральное место выдвигается весь широчайший круг вопросов обеспечения дееспособности страны и перспектив ее будущего.

При рассмотрении под таким углом зрения в национальной безопасности недостаточно видеть лишь формулу *выживания* страны — речь должна идти об алгоритме *развития* России. В числе стоящих перед государством задач ответственность за обеспечение и качество военной безопасности, разумеется, относится к самым главным. Но политика национальной безопасности призвана решать гораздо более широкий круг задач — она должна быть ориентирована на защиту личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз их основополагающим ценностям. Личная безопасность и благополучие российских граждан; стабильность и демократическое устройство общества; суверенитет, независимость, свобода и процветание России — таковы высшие приоритеты политики национальной безопасности. Обеспечивая военную безопасность страны, государство призвано сыграть решающую роль и в создании других фундаментальных общественных благ: достойного уровня жизни, приемлемых стандартов и равного доступа к образованию, здравоохранению, защите окружающей среды и др.

Россия, находящаяся в процессе ускоренной исторической модернизации, испытывает большие трудности с выделением масштабных ресурсов, необходимых для обеспечения адекватных стандартов национальной безопасности — к примеру, соответствующих европейскому уровню. Относительные и абсолютные потребности России в таких ресурсах даже выше, чем у большинства европейских государств — если принять во внимание размеры страны, ее географию, близость российской территории к хронически нестабильным сегодня и потенциально нестабильным в будущем районам. Все еще низкая производительность труда, отличающаяся в 4–5 раз от средневропейской, приводит к низким удельным показателям ВВП на душу населения. Постоянно испытывается острый дефицит бюджетных ресурсов. По-прежнему тяжелой нагрузкой для бюджета остается необходимость обслуживания внешнего долга.

При сохранении приоритетной задачи финансирования вооруженных сил, правоохранительных и разведывательных органов, а также дипломатической службы, не менее значимыми с точки зрения перспектив национальной безопасности являются бюджетные инвестиции в образование, развитие науки,

медицину, инфраструктуру, экологию. Острой проблемой, также требующей значительных ресурсов, остается судебная реформа, укрепление государственных институтов, формирование полноценной и универсальной правовой среды. Критическим, долгосрочным фактором обеспечения национальной безопасности становится качество человеческих ресурсов, которыми располагает страна.

Ограниченность финансовых и материальных ресурсов, которые могут направляться на цели национальной безопасности, предъявляет повышенные требования к их эффективному использованию. Важнейшее значение в этом плане имеет продолжение военной реформы, оптимизация всех структур, непосредственно обеспечивающих национальную безопасность. Реальные возможности для значительного сокращения стратегических наступательных вооружений и выдвигание терроризма на первое место в списке угроз международной стабильности означает, что приоритет в военном строительстве должны получить силы специального назначения и быстрого реагирования, внедрение высоких технологий в системы управления, контроля, связи и разведки. Необходима разработка систем, обеспечивающих информационную и личную безопасность, развитие мобильных коммуникаций, безопасность производства, транспорта, зданий и сооружений инфраструктуры и энергетики.

Не менее важно иметь в виду, что в современных условиях эффективное обеспечение национальной безопасности невозможно только на национальном уровне. Она должна рассматриваться в гораздо более широком контексте. Его создают глобализация и информационная революция, тенденции быстрого и неравномерного по регионам мира роста населения и истощения природных ресурсов, необходимость защиты окружающей среды, международный терроризм и образование беспрецедентно широкой коалиции государств для борьбы с ним, роста национального самосознания и повышение значимости проблематики прав человека.

Глобализация — процесс ускорения экономической, технологической, культурной и политической взаимозависимости в масштабах всей планеты — означает, что Россия все больше и больше испытывает воздействие как позитивных, так и негативных событий, происходящих за ее пределами. К числу позитивных можно отнести успешное развитие европейской интеграции, превращающее большую часть Европы в зону процветания и стабильности. Для России это имеет самые прямые последствия: впервые, начиная с XVI века, она может исходить из того, что угрозы вторжения с западного направления не существует. Однако для российской безопасности возникают новые угрозы: экстремизм и терроризм, распространение наркотиков и инфекционных болезней, организованная преступность и неконтролируемые потоки мигрантов.

Все эти проблемы имеют трансграничный характер, развиваются поверх государственных границ. Они тесно взаимосвязаны, стимулируют и усиливают друг друга. Террористы и преступники активно используют такие инструменты глобализации, как информационные технологии, свободное перемещение финансовых потоков, товаров, знаний и людей. Противостоять им в одиночку

нерационально и бесперспективно. Только действуя совместно с другими странами, можно обеспечить более высокий уровень национальной безопасности России.

Отсюда вытекает принципиальное значение международно-политического измерения политики национальной безопасности России. Эта сторона дела — важная составляющая взаимоотношений России с партнерами и союзниками по СНГ, с Китаем и Индией, с ее ближними и дальними соседями по всем азиатским регионам. Формирование нового качества отношений становится возможным между Россией и США, ведущими странами Европы, Японией. Не будет преувеличением сказать, что для российского государства безусловным императивом обеспечения национальной безопасности является ее встроенность в более широкий международный контекст — как в глобальном плане, так и на региональном уровне.

И последнее. Обеспечение национальной безопасности требует не только адекватных усилий властных структур государства, но и широкой общественной поддержки этих усилий — со стороны бизнеса, средств массовой информации, политических партий, других элементов формирующегося в стране гражданского общества, региональных и местных властей и т.д. Такая поддержка не может быть обеспечена одним лишь информированием общественности о приоритетах и способах укрепления национальной безопасности. Нужно нечто большее — ощущение гражданами своей причастности к решению этих задач как общему делу, в котором заинтересованы (и результатами которого могут пользоваться) все граждане, независимо от их социального, материального, профессионального статуса. Отсюда — настоятельная необходимость налаживания постоянного и заинтересованного диалога по стратегическим проблемам жизни страны, инициируемого властью и нацеленного на широкое вовлечение в него всего общества. Политика в области обеспечения национальной безопасности должна быть пропитана духом демократизма и в этом смысле стать фактором сплочения российского социума.

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ИНФОРМАЦИОННУЮ ЭПОХУ*

1. Тезис о *возрастающей роли информационной составляющей* в современном развитии можно отнести к тривиальным истинам, таким, которые выглядят самоочевидными и потому не требуют особого обоснования. Стоит лишь подчеркнуть всеобъемлющий характер этого феномена, который «пронизывает» социум и по вертикали, и по горизонтали, т.е. обнаруживается во всех сферах общественной жизни (политической, экономической, духовной) и проявляется на всех пространственных уровнях (личностном, страновом, глобальном).

Из этого вытекает некоторая размытость размышлений о трансформации понятия национальной безопасности в информационную эпоху.

С одной стороны, такая постановка вопроса кажется абсолютно правомерной. Доминирующей тенденцией последнего времени становится рассмотрение вопроса об обеспечении безопасности в широком смысле слова. Так, например, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации постулируется «триада» интересов личности, общества и государства. При этом даже адепты «политического реализма» сегодня стараются избегать противопоставления национальной и международной безопасности. Общеизвестно, что недопустимо сводить безопасность лишь к военному ее обеспечению. Но при этом перечень различных ее «видов» расширяется чуть ли не беспрестанно, в него включают экономическую безопасность, энергетическую, сырьевую, продовольственную, экологическую, валютно-финансовую, технологическую, культурную, демографическую, лингвистическую, нравственную и т.д. И коль скоро информационная компонента становится все более значительным фактором жизни социума, неизбежно и ее воздействие на сферу национальной безопасности, на все ее мыслимые аспекты и проявления.

С другой стороны, указанное воздействие осуществляется не столько прямо, сколько опосредованно. Оно прежде всего меняет социум, создает новые условия для его функционирования, и лишь затем само это изменение становится обстоятельством, влияющим на национальную безопасность. Так, например, неспособность спецслужб осуществить своевременную селекцию и аналитическую обработку огромного массива информации может негативно сказаться на нацио-

* Тезисы подготовлены по заказу ПИР-Центра и представлены на его заседании 25 февраля 2004 г. На основе тезисов была опубликована статья *Трансформация понятия национальной безопасности в информационную эпоху* в книге: Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование. Вып. 2005 г. М.: Экономика, 2005.

нальной безопасности страны¹. Но из этого не следует необходимость как-то «по-новому» трактовать национальную безопасность. Речь должна идти прежде всего о налаживании соответствующего инструментария, необходимого для осмысления лавинообразно нарастающих информационных потоков, что актуально отнюдь не только для национальной безопасности (хотя и для нее тоже).

Иными словами, интеллектуального внимания требуют в первую очередь изменения в обществе в целом и в отдельных его сегментах под влиянием новой роли информационного фактора. Рассуждения о воздействии последнего на национальную безопасность вне этого более широкого контекста лишь, по видимости, могут иметь более предметный характер, но на деле будут неизбежно сужать аналитический горизонт, а в конечном счете снижать и практическую значимость предлагаемых рекомендаций.

2. *Никакие инновации информационной эпохи не отменяют сути задач обеспечения национальной безопасности*, состоящих в нейтрализации угроз интересам страны, не снимают вопроса о содержании самих этих интересов и адекватной оценке угрожающих им обстоятельств. Это — *те же* задачи и *те же* вопросы, которые возникали и в «доинформационную» эпоху.

Сегодня, как и раньше, ключевое значение имеет нахождение адекватного баланса: меры по обеспечению национальной безопасности должны: (i) обеспечивать эффективный результат, (ii) иметь рациональный характер по затратам и организационным усилиям, и (iii) не перекрывать возможностей развития социума по важным для него направлениям.

Смещение этого баланса в пользу каких-либо из указанных трех составляющих в ущерб другим будет контрпродуктивным. На безопасности нельзя экономить, но соответствующие затраты не должны быть неподъемными для страны. Ради безопасности необходимо регламентировать (иногда жестко) некоторые стороны жизнедеятельности общественного организма или отдельных его сегментов, но нельзя допускать «кислородного голодания», которое может резко снизить эту жизнедеятельность или вообще поставить ее под вопрос. Эффективность в сочетании с минимизацией издержек (как прямых, так и косвенных) — таким должен быть ориентир усилий по обеспечению национальной безопасности.

Понятно, что этот ориентир носит самый общий характер. Он не дает конкретной формулы для конкретных решений. Но он ни в коем случае не должен упускаться из вида при разработке таких решений.

3. Применительно к национальной безопасности на первый план выдвигаются несколько сюжетов, обусловленных вступлением общества в информационную эпоху. Но прежде всего — это *беспрецедентное возрастание массива информации*, так или иначе, связанной с национальной безопасностью. В результате, с одной стороны, возникает возможность получить гораздо более полное

¹ Как это произошло в 2001 г. в США, когда были проигнорированы сигналы о готовящихся террористических актах в Нью-Йорке и Вашингтоне.

и многомерное представление о проблемах национальной безопасности и, соответственно, о путях и методах ее обеспечения. С другой стороны, очевидны и издержки информационной перенасыщенности в вопросах национальной безопасности: затрудняется отделение значимой информации от информационного шума, расширяется вариативность интерпретации информационных потоков, возникают проблемы с их селекцией и классификацией.

В принципе же речь идет о нормальных следствиях расширения и усложнения любого информационного поля, в данном случае того, в котором «существует» проблематика национальной безопасности. Ее особая значимость, разумеется, мультиплицирует эффект всех этих «плюсов» и «минусов»; одна из задач обеспечения национальной безопасности, естественно, состоит в том, чтобы максимизировать первые и минимизировать вторые. Здесь важно не поддаваться соблазну «простого» решения — попытке свести издержки к минимуму главным образом и прежде всего путем сужения информационного поля. Разумеется, ограничения на содержание информации по чувствительным вопросам правомерны. Но необходимо и чувство меры при введении таких ограничений. Дефицит информации может оказаться для национальной безопасности опаснее, чем ее избыток².

4. Расширяется круг субъектов информационного взаимодействия. Ограничение этого круга применительно к чувствительным вопросам, связанным с национальной безопасностью, — разумная и правомерная мера предосторожности. Но в максималистской трактовке национальной безопасности число носителей соответствующей информации становится настолько большим, что «отстранить» их от нее становится просто нереалистической задачей.

Другой аспект этой проблемы — информация общества по вопросам, связанным с национальной безопасностью. Здесь ограничения должны осуществляться крайне осторожно. Причем не только и не столько потому, что эффективность информационной блокады может быть ослаблена или даже сведена на нет альтернативными источниками информации. Главное в другом: отсутствие, дефицит или неадекватный характер информации по тем или иным вопросам национальной безопасности подрывают общественную поддержку государственной политики в данной области (да и вообще могут усугубить проблему доверия к власти)³.

Правомерна и постановка вопроса в иной плоскости: для эффективного обеспечения национальной безопасности необходимо участие в этих усилиях

² Классический пример из области контроля над вооружениями эпохи биполярного противостояния — стремление каждого из двух антагонистов к тому, чтобы противоположная сторона имела адекватное представление о некоторых ключевых параметрах его ракетно-ядерного потенциала. Отсутствие такой информации имело бы дестабилизирующие последствия для взаимного сдерживания (и, соответственно, для безопасности каждой из сторон).

³ Показателен пример, когда эффект крупных учений российских РВСН (Ракетных войск стратегического назначения) был смазан не только неудачей с пусками ракет подводного базирования, но и неуклюжими попытками скрыть этот провальный результат.

всего общества. А поскольку от него может потребоваться готовность к некоторому самоограничению, такое участие должно быть осознанным и заинтересованным, основанным на знании и понимании проблематики национальной безопасности.

Болезненная тема — привлечение неправительственных экспертов к обсуждению проблем национальной безопасности. Мнением таких экспертов зачастую склонны пренебрегать по мотивам отсутствия у них доступа к соответствующей информации. Но за этим может скрываться и нежелание подвергнуть неангажированной независимой экспертизе предлагаемые решения. В области национальной безопасности это чревато как возможностью произвольного определения ее конкретных параметров, так и уязвимостью процесса выработки политики для лоббистского давления со стороны различных корпоративных групп⁴.

Еще одним источником алармистских мотивов становится то обстоятельство, что в информационное взаимодействие, связанное с национальной безопасностью, вовлекаются акторы из разных стран. Здесь сразу же возникает традиционная тематика борьбы с шпионажем — к которой в информационную эпоху предъявляются еще более высокие требования. Но вместе с тем вопрос должен ставиться шире и в несколько иной плоскости: само информационное взаимодействие в связи с вопросами национальной безопасности все больше приобретает трансграничный характер. Ведь сама проблематика национальной безопасности формируется в значительной своей части из позиционирования страны в отношении внешнего мира. А внешние контрагенты должны иметь адекватное представление о том, как страна трактует свои интересы в сфере национальной безопасности и намеревается их защищать⁵. По большому же счету, поскольку сама информационная революция носит глобальный характер, речь идет об огромном шлейфе проблем, аналогичных или даже тождественных тем, которые касаются феномена глобализации.

5. Возникают широкие возможности *манипулятивного воздействия на обеспечение национальной безопасности* через использование информационных потоков. Данная тема тоже отнюдь не является абсолютно новой; история международных отношений изобилует примерами «психологических войн» в условиях мира и пропагандистского воздействия на морально-политическое состояние противника в условиях боевых действий. Но сегодня значительная роль информационной составляющей в вопросах национальной безопасности в сочетании с огромными возможностями современных информационных технологий нередко служат основанием для утверждений о том, что здесь произошел

⁴ Примером этого может служить принятие Вашингтоном решения о военной операции в Ираке. В советской и недавней российской истории тоже можно обнаружить сомнительные решения в сфере обеспечения национальной безопасности — которых, возможно, удалось бы избежать, если бы над процессом разработки политики не было плотной информационной завесы.

⁵ Уместно напомнить, что даже администрация Дж. Буша-младшего, при всей склонности к односторонним действиям, сочла необходимым представить международному сообществу свою версию угроз национальной безопасности США при подготовке военной операции в Ираке.

качественный прорыв и что на этом поле — если действовать целеустремленно и мобилизовать соответствующие ресурсы — можно добиться совершенно фантастических результатов. В такого рода рассуждениях есть немало спекулятивного и нарочито сенсационного, но их отнюдь нельзя считать беспредметными или беспочвенными⁶.

Вопрос, безусловно, требует серьезной аналитической проработки. Стоит, однако, заметить, что глубокая вера в эффективность манипулятивных информационных технологий является источником не только защитной реакции (против информационных угроз собственной национальной безопасности), но и наступательной активности (по продвижению тех или иных интересов через использование информационного ресурса). Оценка эффективности такой деятельности также заслуживает отдельного разговора. В самом общем плане можно предположить, что в долговременной перспективе она обратно пропорциональна масштабам информационных манипуляций (хотя этот тезис не самоочевиден)⁷.

Проблема и здесь носит гораздо более широкий характер, выходит далеко за рамки вопросов национальной безопасности, хотя применительно к ним «позитивная» или «негативная» мобилизация информационных возможностей и выглядит особенно значимой. Но фактически это не более чем частный случай, пусть даже и в весьма чувствительной сфере. По большому же счету речь идет о конструировании политической реальности с помощью информационного инструментария в сочетании с использованием административного ресурса или, наоборот, для противодействия ему⁸.

6. *Информационные возможности страны* становятся для нее объектом жизненно важного значения. Потенциальная уязвимость информационной инфраструктуры — предмет особого внимания в сфере национальной безопасности. В этой связи возникает необходимость исключить или свести к минимуму: во-первых, несанкционированный доступ к информационным ресурсам, и, во-вторых, возможности создания помех для функционирования информационно-управленческого механизма. Нередко именно эту сторону дела рассматривают как ключевую для обеспечения национальной безопасности в области информации.

⁶ Примером построенного на такой логике тезиса можно считать следующий: «Югославия времен Милошевича проиграла прежде всего информационную войну и это стала главной причиной ее последующего внешнеполитического и военного поражения».

⁷ В известном смысле выражением этой коллизии является сущностное противопоставление двух гипотез: (i) «Можно какое-то время обманывать весь народ, можно все время обманывать какую-то часть народа, но нельзя все время обманывать весь народ»; и (ii) «Чем чудовищнее ложь, тем охотнее ей верят». Было бы небезынтересным провести исследование по эмпирической верификации этих гипотез, вынеся за скобки негативные коннотации используемых в них терминов (ложь, обман) и рассматривая их в качестве адресуемых обществу «информационных сигналов».

⁸ В российских условиях этот интеллектуальный постмодернистский дискурс приобретает практическое воплощение в широкой востребованности специалистов в области «политических технологий» («политтехнологов»).

Решение данной задачи требует значительных усилий, но его алгоритм может показаться достаточно простым, если сводить всё дело лишь к осуществлению соответствующих технологических и организационных мероприятий. Здесь, однако, возникают как минимум две серьезные проблемы. Во-первых, ограничительная и запретительная ориентация таких мероприятий вступает в конфликт с потребностями информационного взаимодействия с внешней средой. Во-вторых, наносится ущерб информационной устойчивости социума, которая определяется его информационной насыщенностью и информационным разнообразием. Обе эти проблемы могут иметь негативные последствия для национальной безопасности.

7. Информационная эпоха, безусловно, накладывает свой отпечаток на понимание национальной безопасности. Однако связанные с этим концептуальные и практические вызовы проистекают в первую очередь все-таки из проблематики национальной безопасности. Они, впрочем, существовали и раньше, хотя нередко казались отодвинутыми на задний план. Информационная эпоха выдвигает некоторые аспекты проблематики национальной безопасности на авансцену, но не порождает их (точно так же, как драматические события 11 сентября 2001 г. не вызвали к жизни феномен международного терроризма, но сделали его более заметным и политически значимым). Из этого следует, что *поиск разрешения возникающих коллизий следует вести прежде всего в политической, а не в собственно информационной сфере.*

Так, в размышлениях об информационной стороне дела применительно к проблематике национальной безопасности нередко возникает инстинктивное стремление к ограничению информационных потоков, поскольку их бурное и хаотическое возрастание кажется чреватым дестабилизирующими последствиями. Однако растущая информационная насыщенность социального развития как раз и составляет суть информационной эпохи, «выйти» из которой можно лишь за счет искусственного изоляционизма и возвращения к более архаическим способам организации жизни. Это имело бы драматические последствия и для обеспечения национальной безопасности, которое тоже характеризуется все более важной ролью информационной компоненты. Поэтому ключевым императивом должно быть *регулирование, а не ограничение информационной сферы*, причем регулирование, сориентированное на ее развитие, а не свертывание.

Стремление максимально отгородиться от эвентуального враждебного информационного воздействия извне образует еще один инстинктивный рефлекс, который может иметь негативные последствия для национальной безопасности. Альтернатива состоит в том, чтобы сфокусировать внимание на *организации информационного пространства*: расширении его ареала в сочетании с формировании этических и поведенческих норм его функционирования и налаживании в этой сфере эффективного трансграничного сотрудничества. Национальная безопасность не проиграет, а выиграет от того, что окажется вписанной в рационально и гибко организованный глобальный информационный контекст.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ*

Говоря о международных конфликтах современности, мы практически всегда обнаруживаем в них могучую экономическую компоненту. В том числе и тогда, когда размышляем о *новых* чертах международной конфликтности.

Проблемные сферы, в которых обнаруживаются источники конфликтов, можно классифицировать по-разному. Мне кажется уместным (оставляя традиционные территориальные споры за рамками данного анализа) обозначить пять кластеров.

- Ресурсы (как традиционные — в первую очередь энергетические, так и нетрадиционные — питьевая вода).
- Окружающая среда.
- Демография (включая миграцию, но в еще большей степени — изменение демографического баланса в глобальном масштабе, на уровне международных регионов, в отдельных странах, в рамках внутристрановых регионов...).
- Доступность социально значимых благ (в широком смысле слова — материальных, технологических, духовных и т.п.).
- Идеология (включая конфессиональные, но все-таки скорее цивилизационные различия).

В каждом из этих кластеров экономика присутствует самым основательным образом. В том числе в конфликтах с идеологическим содержанием, где ей, казалось бы, не место (или где ее место явно не главное). Но ведь цивилизационные конфликты замешаны на причудливой смеси синдромов взаимного отторжения, комплексов превосходства и неполноценности, ценностной несовместимости по самым разнообразным основаниям, в том числе и касательно уровня развития, образа жизни, ее материальной составляющей, а это все связано с экономикой.

Три обстоятельства делают вполне убедительным тезис о растущем значении экономической составляющей в международных конфликтах:

- холодная война, которая маргинализировала роль экономических императивов в пользу идеологических и военно-политических, ушла в прошлое;

* Опубликовано под названием «Соблазн экономизации» исследований о конфликтах в сборнике «Экономика и политика в современных международных конфликтах» (отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: Издательство ЛКИ, 2008).

- все более значимой для социума становится его зависимость от постоянных технологических инноваций, требующих соответствующей экономической динамики;
- мощное развитие феномена глобализации, со всеми его конфликтогенными характеристиками, началось с экономической сферы и продолжает затрагивать ее самым основательным образом.

Но все эти, казалось бы, очевидные рассуждения порождают чувство некоторого интеллектуального дискомфорта, по крайней мере, по двум причинам.

Во-первых, потому, что грань между очевидностью и банальностью часто оказывается неуловимой. В самом деле, мысль о важной роли экономических параметров в возникновении и развитии международных конфликтов не содержит ничего экстраординарного. Ведь в международной жизни именно так дело обстоит всегда или почти всегда. К примеру, нас когда-то учили, что Первая мировая война возникла по причине межимпериалистических противоречий, прежде всего экономического порядка. В частности, Германия, опоздавшая к колониальному разделу мира, не могла не вступить в конфликт с теми, кто в этом разделе преуспел.

А во-вторых, сразу обнаруживается, что тема экономической составляющей современных международных конфликтов выходит за пределы проблематики международных конфликтов. Она сопрягается с вопросом о роли экономических императивов во внешней политике государств, в их взаимоотношениях с внешним миром. То, что такие императивы есть, вряд ли у кого-либо вызовет возражение, — это еще одна почти бесспорная очевидность. Но вот насколько они могут быть преваляющими, ответ на этот вопрос не очевиден.

То направление, в котором предлагает искать ответ теоретический дискурс (точнее, ментальность) экономического детерминизма, известно. Политика есть концентрированное выражение экономики — эта чеканная формула классика марксизма-ленинизма в советские времена объясняла все. Сегодня такой подход довольно популярен даже среди тех, кто о марксизме-ленинизме давно забыл или вообще о нем не слышал.

- Почему США вторглись в Ирак? Потому что они думают прежде всего о нефти.
- Почему американцы разворошили балканский улей? Чтобы канализировать в эту черную дыру энергию Европы, которая начинает вызывать все большее беспокойство как экономический конкурент США.
- Почему они организовали «революцию роз» в Грузии? Потому что хотят установить контроль над коммуникационными артериями региона, прилегающего к зоне крупных запасов энергоресурсов.

Этот перечень можно продолжать до бесконечности. Чтобы объяснить практически любой международный конфликт экономическими причинами, нужно лишь немного статистики и чуть больше воображения.

Из этой же ментальности происходит тема «экономизации» российской внешней политики. Не в том смысле, чтобы сделать ее экономной (как когда-то хотели сделать экономной экономику), а имея в виду сфокусированность внешней политики на получении конкретных экономических результатов. Какое-то время назад об этом стали говорить чуть ли не с придыханием. Внешняя политика должна быть прагматичной (этот тезис формулируется почти как новое откровение), а прагматичность состоит прежде всего в том, чтобы продвигать бизнес-интересы страны. Раньше нам было не до этого: то идеологическая конфронтация выходила на первый план (во времена СССР), то вообще думали лишь о том, как бы удержаться на плаву (после его распада). А вот теперь становимся нормальным государством и делаем то, что делает любая другая страна, поддерживая экспансию наших агентов экономической деятельности везде, где можно.

Здесь же возникает тема нашего отношения к международным конфликтам, да и вообще к проблемным ситуациям на международной арене. В логике представленного выше подхода это отношение определяется экономическими детерминантами. В каждом конкретном случае ставится вполне конкретный вопрос: как сильно будут затронуты экономические интересы российского государства или интересы российского бизнеса? Если существенно, то все остальное становится второстепенным.

Вспомним, к примеру, как определялось отношение к операции по свержению режима Саддама Хусейна *до* того, как стало ясно, что США завязли в этом болоте всерьез и надолго. Ведь на первый план тогда выходил самый «прагматичный» из возможных мотивов: это поставит крест на иракских долгах, а также сделает невозможным обещанный российским операторам доступ к иракским нефтересурсам — поскольку и долги, и обещания канут в Лету вместе с режимом. Примерно по той же логике получается, что сегодня важно не только осадить Тегеран в его ядерных амбициях, но при этом и не потерять заказы по Бушеру (и главное, иметь хорошие шансы взять то, что может оказаться на кону *после* этих заказов, а эти шансы будут хорошими, если мы сейчас не сбросим те карты, которые есть у нас на руках).

Представляется неуместным иронизировать по этому поводу. Экономическая конкуренция — реальность, и политический вес государства — это тот аргумент, которым, безусловно, нужно пользоваться в условиях конкурентной борьбы. И которым действительно пользуются другие участники международной жизни.

Но любым инструментом надо пользоваться с прицелом на эффективное достижение искомого результата. Иными словами, здесь возникает вопрос о целеполагании. А ведь далеко не бесспорно, что стоящие перед страной задачи надо сводить к наращиванию экономических мускулов. Даже если задачи эти сформулировать — в самом общем плане — как продвижение модернизации страны.

В этом смысле тезис о том, что внешняя политика должна быть сфокусирована на достижении экономически значимых целей, при ближайшем рассмотре-

нии оказывается не столь самоочевидным. А может быть, наоборот: для достижения внешнеполитического результата уместно затратить некоторые (иногда значительные) экономические ресурсы? Если упростить вопрос: должно ли государство из всех сил «накачивать» Газпром с целью вывести его на вершину глобальной экономической системы, или надо с помощью Газпрома мостить для России столбовую дорожку к обретению международной мощи и престижа?

Аналитически эта дихотомия, наверное, носит абсолютно искусственный характер. Где то магическое уравнение, которое определит, что важнее — курица или яйцо? Упомянувшийся выше экономический детерминизм марксистско-ленинского учения советского образца был пронизан спасительным духом псевдо-диалектической схоластики, поскольку дополнялся еще одной формулой: политика не может не иметь первенства перед экономикой. Перед той самой экономикой, которая в концентрированном виде выражается в политике...

Все эти реминисценции, вероятно, уместны по крайней мере в одном отношении — как аргумент против гипертрофированного концептуального монизма. Даже если он основан на представлении о казалось бы очевидном доминировании экономических императивов в эпоху прагматизма и рационализма. Как и любая односторонняя интерпретации реальности, такой подход не только не исчерпывает собою эту реальность, но может оказаться вообще неадекватным — и в нормативной модальности, и в дескриптивном дискурсе. Примером может послужить неожиданно для многих аналитиков возросшая роль межконфессиональных отношений в отношениях международных. Скандал, спусковым крючком для которого стала публикация в Дании карикатур на пророка Магомета, выявил огромный конфликтогенный потенциал такого рода проблем — какая уж тут экономика...

В связи с этим нелишне вспомнить, что сама вокабула «международный конфликт» неоднозначна. К примеру, при ее использовании могут иметь в виду:

- имманентный конфликт интересов *разных* действующих лиц — или конфликт некоторых действующих лиц, оперирующих *на одном и том же поле*;
- конфликт по поводу *тактических* выигрышей и потерь — или связанный со *стратегическими* ориентирами;
- конфликт, вытекающий из *действий* его участников — или носящий *экзистенциальный* характер; и т.п.

Во всех этих видах, ипостасях, интерпретациях конфликтов неизбежно обнаруживается крутой замес экономических и внеэкономических факторов.

Конечно, гипотеза касательно превалирования экономической составляющей в современных международных конфликтах может показаться привлекательной, поскольку ее легко соотнести с некоторыми «классическими» представлениями на этот счет. Например, с восходящим к «мичиганской школе» Анатоля Рапопорта выделением трех типов конфликтов:

- имеющих характер «схваток», когда противников разделяют непримиримые противоречия и рассчитывать можно только на победу;

- определяемых как «дебаты», где возможны споры и маневры, но в принципе противостоящие друг другу стороны могут рассчитывать на компромисс;
- развивающихся как «игра», где обе стороны действуют по одним и тем же принимаемым ими правилам.

Если сегодня превалируют экономические конфликты, то логично ожидать, что они будут иметь характер «дебатов» (с ориентацией участников на компромисс), постепенно перемещаясь в категорию «игр» (с соблюдением участниками одних и тех же правил). Но эту успокоительную логику нарушают два досадных обстоятельства.

Во-первых, рецидивы «схваток» на экономическом поле тоже возможны. В таком случае даже конфликт с экономическим содержанием будет развиваться как игра с нулевой суммой (но не как «игра» по Рапопорту). Придется такой сценарий считать исключением из правил.

Во-вторых, вспомним о дихотомии «высокой» и «низкой» политики (high politics и low politics), сформулированной в рамках функционалистского подхода. Последний исходил из того, что компромиссы в менее приоритетных областях «низкой политики» (в том числе по экономическим вопросам) достигаются легче, чем в сфере «высокой политики» (когда на кону оказываются престиж, геополитические приоритеты и т.п.). Но ведь сегодня именно экономические вопросы могут оказаться более конфликтными, чем рутинные дипломатические коллизии! Впору говорить не столько об «экономизации» политики, сколько о «политизации» экономики — что само по себе становится дополнительным источником международной конфликтности.

В исследованиях по международным конфликтам совершенно правомерно обращают внимание на то, что сегодня стираются линии разграничения внутривостановых и межгосударственных конфликтов. В этом, по сути дела, находит одно из своих проявлений более широкий процесс — переход от *международной* системы к *глобальной* (в которой традиционные международные, трансграничные явления становятся внутрисистемным). Тенденции экономического развития вносят свой вклад в становление глобальной системы, в постепенное «преодоление» традиционной международной системы. Значит ли это, что они также способствуют исчезновению различий между внутренними и межстрановыми конфликтами? И рутинный внутренний конфликт может легко стать конфликтом между государствами по причине их растущей экономической взаимозависимости?

Этот сюжет тоже не есть нечто абсолютно новое. Роль внешнего фактора в возникновении и развитии некоей внутривостановой проблемной ситуации и ее последующем превращении в международный конфликт — тема вполне традиционная. Вопрос в том, что нового привносится в нее сегодня из экономической сферы. Например, в связи с развитием информационных технологий, глобализацией, транспарентностью, интеграционными тенденциями... Ведь все эти «инновации» могут играть роль весьма значимого акселератора

ирредентизма и/или сепаратизма, на почве которых возникновение международного конфликта оказывается вполне вероятным.

Причем важно не видеть во внешнем факторе только результат злонамеренных происков из-за рубежа (модель судетской проблемы в Чехословакии 1938 г.), это может быть и побочным, политически не инспирируемым, но очень мощным продуктом действия неких неуправляемых тенденций — культурных, политических, но и экономических также. Вспомним популярные сценарии-«страшилки» эвентуального отпадения от России Дальнего Востока... Другой актуальный для нас пример касается Калининградской области: если для обеспечения своей экономической выживаемости она должна становиться все более открытой к ЕС, то вопрос о том, как это скажется на ее интеграции с «материковой» частью России, окажется далеко не беспредметным.

Наконец, отметим еще один важный параметр «экономического измерения» международных конфликтов, касающийся усилий по их урегулированию. Любые предпринимаемые в этом плане меры требуют финансового обеспечения. Чем выше они размещены по условной шкале эскалационного наращивания внешнего воздействия, тем более значительные ресурсы требуются для их осуществления: направление миссий по выявлению фактов, осуществление постоянного мониторинга, введение экономических санкций, развертывание полицейских или военных сил с целью разделения конфликтующих сторон, гуманитарная интервенция, военная интервенция... Экономическое бремя урегулирования конфликтов становится одним из важнейших ограничителей тех усилий, которые с этой целью предпринимаются. Правда, в случае отсутствия таких усилий потери могут оказаться значительно более существенными, но осознание этой мысли и тем более переводение ее в плоскость практического действия оказывается возможным далеко не всегда.

В еще большей степени это относится к постконфликтному восстановлению, а также формированию жизнеспособных общественных и государственных структур (state-building) в тех случаях, когда таковые отсутствуют. Речь идет о гораздо более масштабных усилиях, требующих особенно серьезных затрат. Но такого рода задачи, по большому счету, уже выходят за рамки проблематики международных конфликтов и затрагивают вопросы иного уровня, касающиеся организации глобального социума. Их экономическая цена будет уже на порядок (или несколько порядков?) более высокой, но ее политическая и психологическая приемлемость все еще остается чрезвычайно низкой.

РОССИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗГЛЯДОВ НА «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ»*

Аннотация

Кризис в отношениях России и западных стран негативно сказывается на возможностях «ответственности по защите» как инструмента коллективно согласованной реакции на возникающие в международной среде проблемы гуманитарного плана. Однако в этой области уже имеется немалый, хотя и противоречивый опыт международного взаимодействия, в том числе с участием России. Ее отношение к концептуальным и практическим аспектам «ответственности по защите» остается настороженно-критическим прежде всего по мотивам, касающимся суверенитета и вопросов трансграничного применения силы. Но потенциал российского вовлечения в продвижение этой линии имеется и может содействовать переключению динамики международно-политического развития в позитивное русло.

Серьезные сомнения и оговорки в отношении «ответственности по защите» (R2P)¹ высказывались еще на ранних стадиях российских дискуссий об этой концепции, которые велись на рубеже XX–XXI вв. Но вместе с тем предпринимались попытки нащупать возможность ее более позитивной интерпретации.

Так, Концепция внешней политики РФ, принятая в 2000 г., подчеркивала неприемлемость «гуманитарных интервенций» и «ограниченного суверенитета» (понятий, сопряженных с R2P), поскольку они оправдывали одностороннее применение силы². В то же время российская реакция на знаменитый доклад по R2P 2001 г., подготовленный Международной комиссией по интервенции и государственному суверенитету³, была скорее положительной — хотя принципиальное российское условие формулировалось весьма четко: любые силовые

* Опубликовано в журнале: Пути к миру и безопасности (2018. № 1 (54). С. 115–128). Автор выражает благодарность Анатолию Матейко, материалы которого использованы в статье.

¹ Мы будем использовать в тексте статьи устоявшуюся в англоязычных публикациях аббревиатуру R2P, от responsibility to protect. Используемая в некоторых русскоязычных текстах аббревиатура — ОПЗ.

² Концепция внешней политики Российской Федерации // Независимая газета. 11 июля 2000 г. URL: http://www.ng.ru/world/2000-07-11/1_concept.html

³ International Commission on Intervention and State Sovereignty.

действия в этом русле должны быть *sine qua non* одобрены Советом Безопасности ООН. В дебатах на Всемирном саммите ООН 2005 г. и в ходе последующих дискуссий Россия выступала против включения в язык ООН «незрелых концепций» типа «гуманитарной интервенции» и их использования при составлении соответствующих документов. Однако в 2006 г. Россия поддержала резолюцию Совета Безопасности ООН № 1674 — первый документ такого уровня, в котором было использовано понятие R2P⁴.

Но в целом преваляло настороженное отношение к R2P и первым попыткам ее реализации — например, к идее создания экспертной рабочей группы по защите гражданского населения (2008)⁵, попыткам произвольной и слишком широкой интерпретации самой концепции (2009)⁶, предложениям о формировании специального механизма Совета Безопасности по R2P (2010)⁷ и т.д.

Волатильность проводимой Москвой линии не только отражает некоторые черты российской внешней политики и ее динамику, но и в немалой степени проистекает из самого характера R2P. Ведь речь идет о трансформации существующей международной системы, преодолении традиционных норм и поведенческих моделей, введении инновационных стандартов и акцентировании специфических ценностных ориентиров, в том числе в сфере безопасности. R2P, конечно, не единственный пример попыток создать новые нормативные основы для все более глобализирующегося мира, становящегося к тому же все более поствестфальским. Однако концепция «ответственности по защите» — это, в известном смысле, концентрированное проявление данного процесса, со всеми его сложностями, противоречиями и зигзагами.

I

Россия, в целом признавая изменения в международном развитии и необходимость их серьезного обсуждения, придерживается на этот счет скорее осторожного, ограничительного подхода. В частности, она избегает трактовать R2P как становление новой международно-политической (и тем более правовой) нормы, предпочитая говорить о «концепции», или «понятии». Так что на взгляд радикальных адептов R2P, Россия находится в арьергарде дискуссий по этой теме⁸.

⁴ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 5577th meeting. 4 December 2006. UN Doc. S/PV.5577. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5577

⁵ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 5898th meeting. 27 May 2008. UN Doc. S/PV.5898. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5898

⁶ Statement at the July 2009 General Assembly Debate on Implementing the Responsibility to Protect by M. Margelov, Special representative of the Russian President on cooperation with African countries. The Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations.

⁷ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 6354th meeting. 7 July 2010. UN Doc. S/PV.6354. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6354

⁸ См. оценки российского подхода к R2P зарубежными аналитиками: Allison R. Russia, the West, and Military Intervention. — Oxford: Oxford University Press, 2013. Ch. 1.

С другой стороны, она не отказывается от участия в них, пусть даже стремясь продвигать консервативную линию⁹.

Внутренняя противоречивость и инновационность проблематики R2P представляют собой вызов для любой страны. Применительно к России его надо соотносить с двумя дополнительными обстоятельствами. Во-первых, со спецификой ее внешнеполитической идентичности и внешнеполитических приоритетов (поиск которых продолжался на протяжении четверти века после коллапса Советского Союза), а также унаследованных от прошлого проблем и комплексов. Во-вторых, с российским внутриполитическим развитием и его соотношением с внешней политикой. Обе эти составляющие и противоречивая динамика их развития влияют на отношение России к R2P и связанным с ней сюжетам.

Точкой бифуркации можно считать кризис вокруг Косово 1998–1999 гг. — именно в связи с ним и начиная с него в российском восприятии R2P стали все более явно проявляться негативные мотивы. Это происходило не только из-за того, что антизападные настроения в России приобрели новый импульс и качество, но и более конкретно — в связи с тем, что использование аргументов из арсенала «ответственности по защите» для оправдания военной интервенции было воспринято как ее лицемерное и циничное прикрытие в вопиющем противоречии с международным правом и гуманитарными соображениями¹⁰.

В период короткого «междущарствия» времен президентства Дмитрия Медведева (2008–2012) эти негативные нюансы временами ослабевали. Так, из Концепции внешней политики, утвержденной в 2008 г., было исключено само понятие R2P (вместе с тянущимся за ним шлейфом критики)¹¹. Впрочем, в ретроспективе этот момент не имел принципиального значения, а стал лишь эпизодом в серии колебательных движений с небольшой амплитудой в отношениях России и Запада (разногласия по американской военной операции против Ирака 2003 г. — возврат к более кооперативной повестке дня; кризис в связи с конфликтом в Южной Осетии 2008 г. — «перезагрузка» по линии США — Россия и т.п.).

В какой-то степени данная траектория прослеживалась и в российской позиции касательно ливийского кризиса. При голосовании по резолюции № 1973 СБ ООН (17 марта 2011 г.), которая предусматривала широкий перечень мер против Ливии¹², Россия не воспользовалась правом вето, чем фактически санк-

⁹ Примером дебатов в российском профессиональном сообществе может служить международная конференция «Суверенитет государств и концепция ответственности по защите: эволюция международной среды и интересы России», проведенная в Москве 30 октября 2013 г. Дипломатической академией с участием представителей МИД, аналитиков из академических институтов и зарубежных экспертов. URL: <http://www.dipacademy.ru/31.10.13.shtml>

¹⁰ Baranovsky V. The Kosovo factor in Russia's foreign policy // International Spectator. 2000. Vol. 35. No. 2. P. 113–130.

¹¹ Концепция внешней политики Российской Федерации. 15 июля 2008 г. URL: <http://krem-lin.ru/acts/news/785>

¹² URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1973(2011)). Резолюция 1973 (2011), принятая Советом Безопасности на его 6498-м заседании 17 марта 2011 г. S/RES/1973 (2011).

ционировала силовое давление на страну¹³. Правда, практически сразу же Москва стала говорить о недопустимости непропорционального применения силы. Однако в мае 2011 г. она поддержала принятую в Довиле декларацию саммита «Большой восьмерки» (G8), которая указывала на потерю легитимности режимом Муаммара Каддафи. Там же президент Медведев предложил посреднические усилия России в ливийском урегулировании. Однако вскоре глава МИД РФ Сергей Лавров уже предупреждает: Россия не будет участвовать в переговорах по условиям отказа Каддафи от власти¹⁴.

Уже на этой стадии в российском подходе наметились новые акценты. R2P все еще (хотя и с оговорками) принимается в качестве рычага давления на режим, жестоко подавляющий протестные настроения и действия, но не как инструмент его свержения или смены. Показательный пример связан с единымгласным признанием Советом Безопасности, в декабре 2015 г., правительства национального единства (ПНЕ) Ливии, которое формировалось на территории Туниса. Россия не только проголосовала за указанное решение, но и высказалась в пользу общеливийской поддержки создаваемой власти. Однако когда ЕС ввел санкции против ряда политиков страны, отказавшихся признать ПНЕ, Россия заявила устами своего постоянного представителя в ООН Виталия Чуркина, что «такая линия чревата дальнейшим обострением внутриливийских противоречий»¹⁵.

Параллельно с развитием ливийской ситуации вызревал взрывоопасный потенциал сирийской проблемы. При этом набирала обороты и новая динамика российского внешнеполитического курса в целом. По Сирии Россия (поддержанная Китаем) уже отказалась согласиться с отсылками к R2P, тем самым как бы перечеркивая несостоявшийся «прорыв» на ливийском плацдарме. Очередная Концепция внешней политики, утвержденная в 2013 г. после возвращения Путина на президентский пост, вновь ввела R2P в российский внешнеполитический дискурс, воспроизводя при этом доминирующий негативный контекст в интерпретации данной темы.

Действительно, в указанном документе ни слова не говорилось об R2P как международно-правовом механизме защиты населения от силовых эксцессов со стороны властей. Акцент был сделан на попытках под видом R2P «выдать нарушения международного права за его “творческое” применение», что объявлялось абсолютно неприемлемым: «Недопустимо, чтобы под предлогом реализации концепции “ответственности по защите” осуществлялись военные интервенции и прочие формы стороннего вмешательства, подрывающие устои международного права, основанные на принципе суверенного равенства госу-

¹³ По мнению Т. Зоновой, поскольку указанная резолюция рассматривала вмешательство в дела Ливии как практическое осуществление концепции «ответственности по защите», можно считать, что в позиции России фактически произошел прорыв по этому вопросу. *Зонова Т.* Дипломатия принуждения // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 1(48). С. 35–48.

¹⁴ Там же. С. 44.

¹⁵ Там же. С. 46

дарств»¹⁶. Считать именно такую трактовку чем-то новым нет оснований, такие мотивы, как уже отмечалось, в российском подходе возникали и раньше. Но теперь она была фактически закреплена как единственно значимая.

Примечательно, что R2P увязывали не только с неправомерной военной интервенцией, но и с «прочими формами стороннего вмешательства». Военная интервенция имела место в случае с Косово — и тогда негативная реакция России, как уже отмечалось, была сформулирована четко и недвусмысленно. Полтора десятилетия спустя R2P вновь отождествляется с простым возрождением идеи «гуманитарной интервенции», а главное внимание концентрируется на применении силы, что является основным источником раздражения и подозрений со стороны России¹⁷. Однако теперь она поднимает голос против *любых* форм трансграничного воздействия на ситуацию в других странах, если таковое подрывает устои международного права. Но представления о них у разных стран далеко не одинаковы, и пределов полемики на этот счет нет никаких — что еще дальше отдаляет международное сообщество от взаимопонимания касательно того, когда и в каких формах R2P будет правомерным и оправданным. Зато дает дополнительные аргументы для того, чтобы отвергать «ответственность по защите» полностью и безоговорочно, как мотивируемую сугубо своекорыстными интересами.

К этой ситуации вполне применима формула «шаг вперед — два шага назад». Общая деградация отношений между Россией и западными странами, особенно с 2014—2015 гг., не могла не сказаться и на подходе к R2P. В ООН как раз шло обсуждение вопроса о геноциде в Руанде в 1994 г., приуроченное к двадцатой годовщине этой трагедии. В ходе обсуждения российский представитель в Совете Безопасности подчеркивал, что у ООН были все необходимые правовые и инструментальные возможности для предотвращения массовых убийств, а их использованию помешали только отсутствие политической воли и партикулярные интересы некоторых западных стран¹⁸. Независимо от того, насколько логика таких обвинений соответствовала (или не соответствовала) реальному положению вещей, она объективно снижала значимость аргументов в пользу R2P — даже если в общем плане признавалось (в том числе Россией), что задача этого подхода состоит в предотвращении и нейтрализации преступлений против человечности.

Это возвращает нас к тем принципиальным основаниям, по которым Москва с самого начала испытывала некоторый дискомфорт в отношении R2P и ко-

¹⁶ URL: <http://docs.cntd.ru/document/499003797>. Концепция внешней политики Российской Федерации 12 февраля 2013 г. (утратила силу на основании Указа Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640).

¹⁷ Интервью Сергея Лаврова журналу «Международная жизнь» 13 сентября 2012 г. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/8760>. В этом интервью российский министр иностранных дел, в числе прочего, говорил о том, что в Сирии «речь идет о внутреннем конфликте, и нет никакого основания вмешиваться в него в пользу одной из сторон».

¹⁸ URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7155. The UNSC 7155th meeting, 16 April 2014. UN Doc. S/PV.7155

торые сегодня вновь выдвигаются на первый план. Что бы ни говорили сейчас противники России, для нее речь идет о некоторых фундаментальных параметрах внешнеполитического курса, выстраиваемого в условиях и на началах конфронтации. Такие параметры, применительно к проблеме R2P, могут быть объединены в два кластера, касающиеся (а) суверенитета и (б) применения силы.

II

На первом месте здесь стоит вопрос о *суверенитете*. Особая приверженность к этому понятию восходит еще к советским временам, проявляясь в повышенной бдительности касательно любых попыток принизить значение суверенитета или обойти его.

А в сегодняшней России он становится предметом еще большего почитания. Она относит себя к числу немногих существующих в современном мире стран, которые в принципе в состоянии обеспечить собственный суверенитет — остальные вынуждены подчиняться давлению со стороны «грандов». Однако идея о том, что суверенитет означает не только права, но и ответственность (в том числе ответственность государства в отношении соблюдения прав своих граждан), в российском дискурсе артикулирована слабо. При этом подверженность любому внешнему воздействию сама по себе рассматривается как признак уязвимости. Тем самым создается база для систематических выступлений России по мотивам защиты суверенитета против действий в духе и логике R2P.

Иногда это делается по конкретным основаниям — например, для защиты кого-либо из близких партнеров-квазисоюзников. Примером может служить голосование России (вместе с Китаем, Кубой, Пакистаном, Венесуэлой и Вьетнамом) против резолюции по Северной Корее, предложенной в апреле 2014 г. Советом по правам человека ООН¹⁹. Однако мотивом может служить и принципиальное стремление не допустить интервенционистского крена в решениях ООН и действиях международного сообщества.

Россия выступает и как своего рода «покровитель» тех государств, которые не способны выполнять свои обязанности по защите собственного населения не по злонамеренности или нежеланию, а по причине отсутствия или нехватки ресурсов. Такое государство может возражать против помощи по линии R2P именно по этим основаниям, что, на взгляд России, должно приниматься во внимание. В 2008 г. в Мьянме из-за беспрецедентных ливней погибли более 100 тысяч человек, но правящий военный режим отказался от международной помощи, ссылаясь на проблемы с обеспечением безопасности. В этих условиях Россия в СБ ООН высказалась против того, чтобы прибегнуть к механизму R2P, хотя основания его задействовать были.

¹⁹ URL: https://seoul.ohchr.org/EN/Documents/2014/HRC%20Res%2025.25_9April2014.pdf. Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea. General Assembly, Human Rights Council, Resolution 25/25, 9 April 2014. UN Doc. A/HRC/RES/25/25

Правда, двумя годами раньше российский представитель не помешал принятию резолюции СБ № 1706 по Дарфуру, отсылающей и к R2P, и к главе 7 Устава ООН (действия в отношении угрозы миру), несмотря на возражения Судана против размещения на его территории миссии ООН. Зато в октябре 2015 г. воздержался при голосовании по докладу генерального секретаря ООН о Южном Судане, посчитав, что суверенитету этой страны наносит ущерб язык данного документа. Более того, когда ее правительство высказалось против использования миссией ООН дронов (беспилотных летательных аппаратов), Россия этот подход поддержала.

Во всех этих примерах можно видеть определенные сигналы со стороны России, призванные напомнить как о крайней чувствительности для нее любых попыток «преодоления» (или «обхода») суверенитета, пусть даже и мирным путем, так и о ее готовности к более гибким подходам.

С вопросом о суверенитете связана и еще одна важная для России тема в контексте R2P — о субъекте (или субъектах) властных полномочий. В условиях кризиса правительство может утратить монополию на власть или способность к полному контролю над территорией своей страны. «Ответственность по защите» ее населения, согласно российскому подходу, должна в этом случае распространяться на все реально действующие структуры — как на государственные институты, так и на негосударственных акторов²⁰. Последние выступают в качестве конкурентов официальных властей, что ставит под угрозу статус-кво, создавая опасности для мирного населения. В таких условиях правительство, в свою очередь, может обратиться за внешней помощью в борьбе против тех, кто рискует ввергнуть страну в пучину внутренних столкновений.

Это совсем новый поворот в дискуссиях вокруг R2P. Москва и без того предпочитает поддерживать «законные режимы», рассматривая их противников как источник нестабильности. Однако теперь к легитимистским основаниям дополняются гуманитарные: законную власть можно поддерживать еще и в рамках R2P, тогда как ее противников по тем же мотивам подвергать остракизму.

Правда, в таком контексте возникают проблемы уже с самим понятием «законная власть». Она служит системообразующим стержнем в нормальных, стабильных условиях, но стремительно утрачивает данное качество в условиях кризиса легитимности или смены режима. Следуя этой логике, на Украине «старую» законную власть можно было поддерживать, апеллируя к R2P, т.е. для «защиты населения» — поскольку она противостояла попыткам дестабилизировать жизнь в стране. А «новая» (возникшая «после Майдана»), пытаясь подавить своих противников в восточной части страны, сама ставит под угрозу жизнь мирного населения. И это опять-таки создает основания для вмешательства по мотивам R2P — но уже в поддержку противоположной стороны.

Таким образом, возникает еще один замкнутый круг. В случае отсутствия конструктивного настроя он создает благоприятную атмосферу для нагнетания

²⁰ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 5703rd meeting, 22 June 2007. UN Doc. S/PV.5703. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5703

пропагандистского тумана и открывает простор для бесконечных манипуляций. Аргументация R2P в таких условиях стремительно девальвируется. Показательно, что противоборствующие стороны к ней почти не прибегают, хотя и сохраняют возможность использовать ее в случае необходимости.

Что же остается в осадке? В концептуальном плане для современного российского подхода к проблематике R2P характерны как приоритет защиты суверенитета, так и некоторое «смягчение» позиции за счет отказа от абсолютистской интерпретации этого понятия. Так, в статье Путина, опубликованной еще в 2012 г., высказывалось согласие с тезисом о «первичности прав человека по отношению к государственному суверенитету», а также с тем, что «преступления против человечества должны караться международным судом»²¹. Правда, одновременно прозвучало предостережение насчет демагогии в данном вопросе. И исходный тезис, и его уточнение напрямую связаны с R2P, но превращают эту проблематику в квадратуру круга: права человека первичны, но не должны «защищаться извне и на выборочной основе», тогда как государственный суверенитет вторичен, но не должен «легко нарушаться»²².

Тенденция последних лет состоит в том, что суверенитет все чаще артикулируется как все более важная качественная характеристика и одновременно — как все более уязвимая и ущемляемая. Подлинно суверенными признаются лишь государства, неуязвимые для какого бы то ни было давления извне, а их, согласно этой логике, можно пересчитать по пальцам одной руки. Все остальные государства — реально или потенциально несамостоятельны, а в контексте R2P являются потенциальными жертвами любых манипуляций и злонамеренных поползновений под прикрытием «ответственности по защите».

В эту достаточно незамысловатую логику хорошо вписывается картина безусловного доминирования США над своими союзниками и сателлитами. Она была вполне органичной для восприятия Москвой окружающего мира в эпоху биполярной конфронтации. Потом такие взгляды в значительной мере сошли на нет. Сегодня с возникновением феномена «холодной войны 2.0» старые стереотипы вновь становятся востребованными, а консервативно-охранительная реакция на R2P — все более настроенной в резонанс с вектором и динамикой деструктивных процессов в отношениях по линии Россия — Запад. Продолжение этих процессов создает не самые благоприятные перспективы для продвижения R2P в практику международной жизни.

III

Второй важный сюжет в формировании подходов России к R2P касается проблемы *применения силы* для решения соответствующих задач защиты граждан-

²¹ Путин В. Россия и меняющийся мир // Российская газета. 27 февраля 2012 г. URL: <https://rg.ru/2012/02/27/putin-politika.html>

²² Там же.

ского населения. Хотя в рамках концептуального дизайна R2P этот инструментарий отнюдь не занимает центрального места (наоборот, его применение рассматривается лишь в качестве крайнего средства), в российском дискурсе он затрагивает довольно чувствительную тему. Воспринимается она весьма болезненно, прежде всего, потому, что связана с более широкой проблемой применения силы в международном контексте.

Для Москвы традиционным было и остается достаточно настороженное отношение к трансграничному применению военной силы. Эту линию, восходящую еще ко временам Советского Союза (хотя и далеко не всегда соблюдавшуюся им на практике — достаточно вспомнить события в Венгрии 1956 г., Чехословакии в 1968 г. или ввод войск в Афганистан в 1979 г.), можно в упрощенном виде определить так: никакого применения силы, кроме как (а) в целях самообороны, или (б) по решению (с санкции) Совета Безопасности ООН, или (в) по приглашению законных властей соответствующего государства.

Однако в рамках R2P силовое воздействие извне в принципе может осуществляться вопреки желанию той или иной страны, что само по себе вызывает подозрение и беспокойство. Как это имеет место вообще в отношении возможных решений Совета Безопасности с отсылкой к главе 7 Устава ООН, пусть даже и не предусматривающих применение силы (поскольку оно воспринимается как имплицитно заложенное в их логику и чревато ее расширительным толкованием). Оппоненты России считали такую аргументацию неубедительной, видели в ней желание Москвы не допустить «наказания» той или иной страны применением санкций или, к примеру, передачей вопроса в Международный уголовный суд. А Москва в ответ часто высказывала предположение, что стремление применить силу мотивируется теми или иными «инструментальными» целями. При этом сама возможность применения силы не отвергалась — при соблюдении некоторых формальных или неформальных правил. Они нужны, поскольку на некоторые вопросы, возникающие в рамках R2P, требуются достаточно однозначные ответы.

Во-первых, как определить, что государство (власть) «явно не справляется с задачей защиты населения»? Россия на этот счет высказывается против какого бы то ни было «механистического» подхода — например, через установление численных показателей по жертвам, что может стать предметом манипуляций.

Во-вторых, следует ли считать интервенцию «правом» или «обязанностью»? В числе возникающих в этой связи тем — экономические аспекты интервенции (баланс «выгоды» и «издержек»), умение убедить «свое» население в необходимости таковой и т.п. Показательно, что нежелание России брать на себя формальные или неформальные обязательства в плане применения силы по линии R2P оказывается созвучным намерению США сохранить свободу маневра в международных делах²³.

²³ Bellamy A.J. Responsibility to Protect or Trojan horse? The crisis in Darfur and humanitarian intervention after Iraq // Ethics & International Affairs. 2005. Vol. 19. No. 2. P. 5.

Есть и еще одна сторона этой проблемы. В свое время российский эксперт Андрей Кокошин предположил, что расчет на поддержку извне «стимулирует радикальные группы внутри религиозных и этнических меньшинств на обострение конфликтов вплоть до применения вооруженной силы в надежде на победу с помощью миротворческих сил»²⁴. Понятно, что из этого тезиса вытекает достаточно сдержанное отношение к применению силовых методов.

В-третьих, кто принимает решение касательно использования силы? Российский ответ однозначен: только Совет Безопасности вправе дать добро на осуществление мер по защите населения в соответствии с главой 7 Устава ООН. Теоретически это гарантирует России возможность предотвратить принятие любого решения, с которым она будет не согласна. То есть алгоритм прост: «никакой интервенции по линии R2P без одобрения России». На деле же существуют различные способы преодолеть вето в Совете Безопасности (например, выводя некоторые решения из уже принятых им ранее резолюций). Однако любые попытки «обойти» Россию в вопросе о полномочиях по вето, даже если таковые рассматриваются как реликт ее статуса великой державы, вызовут прямое противодействие с ее стороны.

Примечательный факт: Россия положительно отнеслась к бразильской инициативе «ответственность в процессе защиты» (Responsibility While Protecting), но отнюдь не к заложенной в ней идее о возможности передачи соответствующих полномочий от Совета Безопасности Генеральной Ассамблее ООН²⁵. Не вызвало энтузиазма у России и предложение Франции (2013) насчет самоограничения в вопросе о праве вето²⁶. Сергей Лавров, комментируя этот подход, сослался на невозможность соответствующего изменения Устава ООН (хотя таковое в данном случае и не требовалось)²⁷.

Итак, если возможность применения силы и не исключается, то осуществляться оно должно только в соответствии с точно установленными правилами — такой долгое время была квинтэссенция российского (а ранее — советского) концептуального подхода к данной проблеме. Это не могло не наложить своего отпечатка и на позицию Москвы по R2P. «Ответственность по защите», конечно, может сопровождаться применением силового инструментария, но Россия

²⁴ Кокошин А.А. Феномен глобализации и интересы национальной безопасности // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991—2002: в 4 т. / Сост. Т.А. Шаклеина. М., 2002. Т. 1. С. 42.

²⁵ См.: Letter from the Permanent Representative of Brazil to the UN. 9 November 2011. UN Doc. A/66/551-S/2011/701. URL: http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-_rwp.pdf

²⁶ В частности, предлагалось, чтобы по требованию 50 и более государств Генеральный секретарь ООН имел право объявить о кризисной ситуации, в условиях которой вступало бы в действие «джентльменское соглашение» постоянных членов СБ ООН о неиспользовании права вето — за исключением тех случаев, когда напрямую затронуты их национальные интересы. The UN Security Council and the responsibility to protect: Voluntary restraint of the veto in situations of mass atrocity. Briefing by default Nations Association (UNA) — UK. October 2015. URL: http://www.una.org.uk/sites/default/files/Veto%20R2P%20code%20of%20conduct%20briefing%20October%202015%20update_0.pdf

²⁷ Интервью с Сергеем Лавровым 11 августа 2015 г. // URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3Ovzca/content/id/1649043

не испытывает особого энтузиазма по отношению к такому сценарию и скорее даже настроена к нему критически.

Такая позиция вполне созвучна более широким настроениям среди российского населения, которое не хотело бы «нового Афганистана». Здесь можно было бы усмотреть параллель с поствьетнамским синдромом в США — как, впрочем, и со связанным с ним вопросом о том, насколько долго такой приобретенный иммунитет может оставаться действенным фактором развития социума. Однако и на уровне российского экспертного сообщества, и в средствах массовой информации, и в политических кругах весьма продолжительное время в целом превалирует нежелание втягиваться во внешние конфликты по причине высокой вероятности непредсказуемых рисков (или наоборот — ввиду вполне предсказуемых негативных последствий и стремления их избежать). Достаточно широко распространено понимание того, что сила и методы принуждения сами по себе не в состоянии устранить социально-экономические, межэтнические и иные источники напряженности, лежащие в основе конфликтов (этот тезис, в частности, был зафиксирован Концепцией внешней политики, принятой в 2013 г.)²⁸. То, что произошло в Сомали, а позднее в Ливии, стало достаточно наглядным свидетельством сомнительной эффективности чисто силовых методов «наказания» в отношении недееспособных или диктаторских режимов.

События середины — второй половины 2010-х гг. не могут не наложить своего отпечатка на такой подход. В какой-то степени он приобретает характер старомодного традиционализма — по мере наращивания внешнеполитической активности страны и более энергичного использования силового потенциала, прежде всего в Сирии. В этом контексте уместно задаться вопросом о том, насколько и как эти процессы затрагивают существующие в России представления об R2P и политику в этой сфере?

IV

В конфликтах, происшедших на протяжении последнего десятилетия — Южная Осетия / Грузия (2008), Ливия и Сирия (с 2011 г.), Крым (2014) / Восточная Украина (с 2014 г.) — выявились новые черты российской внешней политики, в том числе связанные с R2P. Хотя в некоторых своих аспектах складывающаяся картина довольно противоречива.

Позиция России в отношении ливийской проблемы, на первый взгляд, казалась выстроенной в полном соответствии с базовыми параметрами R2P. Важно подчеркнуть: в этом случае механизм R2P был впервые задействован вопреки желанию той страны, против которой его использовали, и это произошло с одобрения Москвы. В том, что она не заблокировала соответствующую резолюцию СБ ООН, сыграли свою роль и специфические внутрироссийские обстоятельст-

²⁸ Концепция внешней политики Российской Федерации 12 февраля 2013 г.

ва, касающиеся тандема Путин—Медведев, и неготовность противопоставить себя западным партнерам в условиях, когда от них ожидалась позитивная реакция в плане решения некоторых важных для России внешнеполитических задач (как, например, ее предстоящего вступления во Всемирную торговую организацию).

Однако вряд ли можно считать убедительным тезис о том, что для России главным мотивом было стремление оказаться в числе тех, кто взял верх при распутывании ливийского узла. Она ведь не поддержала резолюцию № 1973, а всего лишь воздержалась (как и другие страны БРИКС в составе СБ ООН — Китай, Бразилия и Индия, а также Германия). То есть она не зажгла перед нею «красный свет» (хотя могла бы), но и не обрела в полной мере морально-политического права претендовать на то, чтобы — в случае успеха — разделить лавры победителя. Поскольку убедительной готовности скорректировать российский внешнеполитический курс продемонстрировано не было. Москва сделала лишь некий внешнеполитический жест, который можно было бы интерпретировать таким образом, но одновременно обозначила пределы эволюции российских подходов к R2P по прозападному вектору. По этому поводу примечательны энергичные возражения Сергея Лаврова против того, чтобы рассматривать ливийскую операцию как модель для использования в будущем²⁹.

Впоследствии, как уже отмечалось, в российских оценках центральное место занял тезис о выходе участников военной операции в Ливии далеко за пределы, установленные СБ ООН. Констатировались значительное ухудшение гуманитарной обстановки в стране (вследствие подъема терроризма, неконтролируемой миграции, незаконного оборота оружия), многочисленные нарушения положений об ограничении сопутствующего интервенции ущерба, непропорциональное применение силы, нарушение эмбарго на военные поставки и т.п. Все это не могло не вести к общей дискредитации самой «философии» R2P (хотя и стимулировало рост международного внимания к уже упомянутой бразильской инициативе по корректировке R2P как «ответственности в процессе защиты»).

Уроки Ливии не замедлили сказаться и на подходе России к сирийскому конфликту. На его ранних стадиях проблематика R2P занимала достаточно видное место, но примерно к 2013—2014 гг., когда фокус международно-политического внимания сместился к Украине, все более значимым для подхода России к ситуации в Сирии и вокруг нее становилось превалирование широкого внешнеполитического контекста.

Этот сдвиг, как правило, не находит своего выражения в официальном дискурсе заинтересованных и вовлеченных в сирийский конфликт сторон — но характерен не только для российской политики. Развитие конфликта в Сирии и

²⁹ Лавров С. подчеркивает концептуальное отличие российского подхода в сравнении с западными (а их разделяют также и некоторые арабские страны). В рамках западных подходов считается возможным универсальное применение R2P в любых случаях, когда население высказывает недовольство режимом, а правительство использует силовые методы для восстановления порядка. См.: Профиль. 10 октября 2011 г. № 37 (736).

вовлечение в него иностранных участников становились все более явно обусловленными императивами безопасности и геополитики, хотя тема R2P (прежде всего в плане защиты гражданского населения) время от времени и выходила на поверхность. Воздушные удары против ИГИЛ, которые стали главным элементом российского вовлечения в сирийский конфликт, имели иные основания и цели — Россия прежде всего опасалась краха государства и, вероятно, вполне логично полагала, что поддержка обвинений в адрес правящего режима касательно подавления гражданских прав и свобод подталкивала бы оппозицию к насилию³⁰. Важным фактором в рамках российской позиции оставались и союзнические отношения с режимом Башара Асада.

Чувствительность российской политики к положению дел на постсоветском пространстве была на порядок выше. Примечательно, что и здесь имели место отсылки к «ливийской модели» — например, касательно угрозы ее перенесения в центральноазиатский регион³¹: предотвращение такого сценария было анонсировано как цель военных учений «Центр-2011»³². Однако, судя по общему характеру российских комментариев на этот счет, имелись в виду не столько возможные гуманитарные эксцессы, сколько общеполитическая дестабилизация (вплоть до коллапса государства), а также перспектива политического и внешнеполитического дрейфа в сторону от России.

В случае с кризисами в Южной Осетии (2008) и в Крыму (2014) у России, казалось бы, имелись логические и рациональные основания апеллировать к логике R2P. Это укрепило бы этическую базу под российскими действиями — если их обосновывать как реакцию на дискриминационную (по этническим параметрам) политику грузинских и украинских властей. Однако дефицит убедительных аргументов для официальных обвинений в адрес Тбилиси и Киева по действиям, дающим основания реагировать в парадигме R2P³³, привел к минимизации данной темы в официальном нарративе Москвы (хотя она и присутствовала в неофициальном дискурсе).

В Южной Осетии речь шла о «защите соотечественников», т.е. жителей региона, получивших гражданство РФ. Сама по себе эта тема достаточно спорная; понятно, что здесь есть поле для упреков России в стимулировании ирредентизма, нарушении международно-правовых стандартов и т.п. Однако поддержка такой повестки со стороны местного населения может быть более высокой, чем в отношении R2P. Очевидна, впрочем, и подмена понятий: коль скоро защищать предлагалось не столько жертв геноцида и других преступлений, к кото-

³⁰ Степанова Е.А. Вооруженный конфликт в Сирии и политика России // Пути к миру и безопасности. 2012. № 2 (43). С. 7–25. http://www.imemo.ru/files/File/magazines/puty_miru/2012/12036.pdf

³¹ Богданов К. Учения «Центр-2011» как отголосок «арабской весны» // РИА-Новости. 19 сентября 2011 г. <http://ria.ru/analytics/20110919/440006721.html>

³² Шустов А. Ливийский сценарий для Средней Азии? // Международная жизнь. 20 сентября 2011 г. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/7905>

³³ Напомним, что к этой категории относятся 4 типа преступлений: геноцид; военные преступления; этнические чистки; преступления против человечности (п. 139 резолюции Генеральной Ассамблеи А/Res/60/1 от 2005 г.).

рым применима политика R2P, а соотечественников (причем определяемых в достаточно расплывчатых категориях), Россия предпочла эту линию не задействовать, используя другие аргументы (в частности, ссылаясь на инициированное Грузией применение силы и гибель российских миротворцев).

В ситуации, связанной с Крымом, тематику R2P оттеснили на задний план две другие темы. Первая (и доминирующая) — это «право на самоопределение», при очевидном предпочтении крымчан в пользу вхождения полуострова в состав России. Вторая, в большей степени резонирующая с R2P, — обвинения украинских властей в этнонациональной дискриминации (прежде всего в плане языковой политики, в области образования и документооборота).

Языковая проблема как элемент политического дискурса и раньше привлекала внимание российской стороны — не столько на официальном уровне, сколько в кругах с особо выраженной склонностью к популистской риторике (их олицетворением стал, в частности, тогдашний мэр Москвы Юрий Лужков), причем с ориентацией не только на Крым, но и на все постсоветское пространство. Со сменой режима в Киеве в начале 2014 г. и резкой переориентацией политики Москвы на присоединение Крыма языковая тема могла приобрести поистине драматический характер. При желании ее можно было бы почти идеально вписать в модель R2P: ущемление прав граждан, дискриминация по этническим мотивам, скандальное подавление возможностей пользоваться родным языком... Легко представить себе, насколько просто в условиях пропагандистской войны и повышенного возбуждения социума из этого перечня выводятся угроза геноцида или даже признаки его практического осуществления.

Тем не менее Москва этими инструментом не воспользовалась — как можно предположить, по следующим мотивам.

— Лингвистическая дискриминация могла трактоваться лишь как потенциальная угроза и проистекала только из поспешно одобренного украинским парламентом закона, в котором шла речь об ограничении использования русского языка и который был отменен почти сразу после принятия.

— Превентивные действия в отношении указанной потенциальной угрозы, тем более с применением силы, было бы трудно представить правомерными.

— То же самое касается сценария инкорпорации территории, где осуществляется R2P, в состав соседнего государства (а тем более — того, которое и взяло на себя функцию «защиты»).

— Легитимизация «протеста» на основании языковой дискриминации могла бы оказаться контрпродуктивной моделью для самой России³⁴.

На этом примере обнаруживается весьма примечательная особенность российского видения R2P применительно к постсоветскому пространству. Если последнее может стать полем реализации этого подхода внешними акторами —

³⁴ В самой России в 2017–2018 гг. при попытках реформировать систему преподавания по дисциплине «родной язык» возникают серьезные проблемы во многих регионах Поволжья, Кавказа и Сибири, где проживают национальные меньшинства. См.: Файзрахманов А. Цена родного языка // Новая газета. 21 мая 2018 г. № 52. С. 8.

такое развитие событий будет представлять собою экзистенциальную угрозу для России в рамках логики, которая рассматривает территорию бывшего СССР (за возможным исключением трех стран Балтии) как сферу «естественных» (или «превалирующих») интересов Москвы. Таким образом, речь идет о конкурентном влиянии, о перспективе вытеснения России из среды ее «естественного обитания», а возможно — и о части злонамеренных планов по удушению страны. Противодействовать такому сценарию, в рамках указанной логики, необходимо всеми имеющимися силами; здесь может и должен реализоваться в полной мере тот изначально негативный потенциал, который имел место в российском подходе к концепции R2P.

Но проблема может возникнуть и совсем в другой плоскости, когда именно России придется рассматривать возможность брать на себя «ответственность по защите» (или отказываться от таковой). При поверхностном взгляде на вещи такая возможность кажется безусловно привлекательной для России опцией продвижения своего влияния на постсоветском пространстве или даже установления своего контроля над некоторыми его сегментами³⁵. Однако Россия, похоже, опасается идти по этому пути, предполагая, что здесь могут обнаружиться многочисленные подводные камни.

Это просматривается на примере конфликта в Восточной Украине. Эффект бумеранга от поддержки сепаратизма может оказаться даже более сильным, чем от нагнетания страстей вокруг проблемы языковой дискриминации. Показательна и ситуация с Киргизией, где в 2010 г. возникла серьезная внутривнутриполитическая напряженность, однозначно отвечающая критериям внешнего вмешательства по основаниям R2P. Москва тогда отказалась ввести войска для восстановления порядка, несмотря на адресованные ей прямые призывы на этот счет. Такая позиция вызвала упреки со стороны некоторых критиков в самой России в невыполнении властью своих обязательств — как формальных (по поддержанию безопасности), так и морального характера. Но одновременно это стало примером сдержанности и осторожности Москвы, ее нежелания воспользоваться «прикрытием» R2P для расширения своей зоны влияния³⁶.

* * *

На фоне общего обострения отношений России с западными странами возможности R2P как инструмента коллективно согласованной реакции на возни-

³⁵ Иногда даже звучат высказывания по поводу того, насколько замечательным «изобретением» стала концепция R2P, а еще ранее — идея гуманитарной интервенции, поскольку это дало России возможность реализовать их в Крыму (*Савин Л.* Украина, Россия и доктрина «ответственность защищать». Евразийский союз молодежи. 04.03.2014.) // <http://www.eurasec.com/analitika/4545>).

³⁶ Еще одной темой для размышлений является соотношение R2P с вопросами конкурентного трансграничного влияния. Ограничимся цитатой наблюдателя: «Во время переворота 2010 г. [в Киргизии] и свержения президента Бакиева поползли слухи о возможных погромах китайцев и грабежах китайских магазинов. КНР тут же развернула войска на границе, дав понять — в случае чего вторжение “для защиты наших граждан” неизбежно» (*Зотов Г.* Плов по-китайски. КНР медленно поглощает экс-советскую Среднюю Азию // Аргументы и факты. 23–29 мая 2018 г. № 21. С. 16).

кающие в международной среде проблемы гуманитарного плана сокращаются. Все так или иначе вовлеченные в новую конфронтацию страны демонстрируют снижение готовности к взаимодействию и сотрудничеству, взаимную подозрительность, озабоченность касательно реального возрастающего (или даже только кажущегося таковым) влияния контрагентов. Те сегменты международно-политического пространства, в которых могла бы происходить реализация «ответственности по защите», становятся полем острой конкурентной борьбы и соперничества.

Различия в подходах к R2P, конечно, вносят свой вклад в развитие негативных тенденций на международной арене. Однако масштабы этого влияния не стоит и преувеличивать — не оно вызвало обрушение той архитектуры международных отношений, которую пытались возвести на руинах «холодной войны». Между тем причины, которые вызвали к жизни R2P, остаются и будут требовать внимания и после вступления международных отношений в посткризисную фазу. Имеющийся опыт развития и реализации R2P неоднозначен, но все же он показывает: здесь есть как серьезные проблемы, так и ощутимый потенциал для сотрудничества, который важно не растерять в эпоху раздора. Когда придет время новой разрядки, всем заинтересованным в продвижении восходящего тренда в международных делах — как России, так и ее нынешним и будущим партнерам — важно будет учесть уже имеющиеся уроки, понять, какие озабоченности друг друга необходимо учитывать и как минимизировать разногласия. Это особенно важно сделать в отношении R2P как одного из немногих механизмов формирующейся международной системы, действительно ориентированного на будущее.

ВОЗВРАЩАЯСЬ К ИМПЕРАТИВАМ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ?*

Проблематика контроля над вооружениями снова оказывается политически востребованной. О его необходимости говорят и в экспертных кругах, и в средствах массовой информации, и среди политиков. Этому, казалось бы, можно только порадоваться-поскольку речь идет об усилиях, вектор которых сориентирован на уменьшение военных угроз и упрочение стабильности. Однако сама необходимость таких усилий свидетельствует о неблагоприятном положении дел с обеспечением безопасности.

Ведь спад внимания к контролю над вооружениями в последние полтора десятилетия проистекал, в числе прочего, из возникшего ощущения неактуальности тех проблем, для решения которых он предназначался. Говоря упрощенно, зачем тратить усилия и средства для установления тех или иных ограничений на численность вооруженных сил или количество боевой техники, если наращивать их все равно никто не собирается? В самом деле, с окончанием холодной войны кривая военных расходов в мире пошла вниз. В 1990-е гг. их объем сократился примерно на 40%.

Но на рубеже столетий тенденция меняется — масштабы военных приготовлений начинают вновь возрастать. Появляются и некоторые качественно новые моменты.

Во-первых, гонка вооружений приобретает более многосторонний характер, чем в годы холодной войны. Тогда военное соперничество проистекало, прежде всего, из глобальной биполярной конфронтации, главными протagonистами которой выступали США и СССР. Сегодня в многополярном мире и гонка вооружений становится более многоплановой, многофакторной, многомерной.

Во-вторых, феномен глобальных военных приготовлений становится не только многосторонним, но и все более асимметричным. США тратят на военные цели столько же, сколько весь остальной мир. К примеру, Россия, на протяжении текущего десятилетия увеличившая свой военный бюджет в семь раз, уступает по этому показателю Соединенным Штатам (по словам Владимира Путина) в 25 раз.

В-третьих, хотя бремя военных приготовлений все более ощутимо даже для экономики США, ее «запас прочности», позволяющий выдержать эту на-

* Опубликовано в книге: Ежегодник СИПРИ 2007. Вооружения, разоружения и международная безопасность. Русскоязычное издание, приложение ИМЭМО. М.: Наука, 2008.

грузку, остается значительным. На пике холодной войны военные расходы составляли 10% ВВП, в эпоху Рейгана — 6,5%, после прекращения конфронтации опустились до уровня 3%, а сегодня вновь выросли примерно до 4%. Динамика приведенных цифр показывает, что для США финансовые ограничители пока остаются не слишком действенным стимулом для контроля над вооружениями.

В-четвертых, таких стимулов США, в условиях доминирования неоконсерваторов, не видели и в контексте военного обеспечения безопасности страны. Впрочем, именно здесь и возникает главный концептуальный вызов политике, отвергающей контроль над вооружениями.

В годы биполярной конфронтации каждая из двух сверхдержав исходила из наличия *реального* вероятного противника. США, обретя убежденность в том, что они стали *единственной* державой с глобальными интересами и возможностями, определили свою цель как обеспечение безопасности против *любого* эвентуального соперника, который мог бы им бросить вызов в будущем.

В рамках логики неоконсерваторов такая задача может казаться *рациональной* — воспользоваться нынешним беспрецедентным превосходством и закрепить его навсегда (или, по крайней мере, надолго). Но она беспрецедентна также и по амбициозности, не имеет сколько-нибудь ясных критериев решения и сомнительна в смысле своей реалистичности, как это часто бывает с виртуальными стратегическими ориентирами. А самое главное — сформулированная таким образом цель требует ничем не ограничиваемого наращивания военных усилий и сводит на нет императивы кооперативного поведения в деле обеспечения безопасности.

Для контроля над вооружениями указанные тенденции имели крайне негативные последствия. Парадокс: в годы биполярной конфронтации достижения в этой области были заметны и осязаемы, а в постбиполярный период (т.е. когда политическая атмосфера изменилась кардинальным образом к лучшему) здесь разве что удалось завершить начатый ранее договорный процесс касательно запрещения и уничтожения химического оружия. А в остальном не только не возникло никаких новых проектов, но и существующие (либо подготовленные к возведению) опоры контроля над вооружениями были размыты, а кое-где и разрушены.

В перечне наиболее заметных «жертв» такого развития событий — Договор по ПРО, Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), Договор СНВ-2. Этот список может пополниться Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕе) и Договором о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (Договор РСМД).

Есть и эрозия некоторых постулатов ценностного характера в сфере контроля над вооружениями. В вопросах верификации, транспарентности, предоставления информации, соблюдения имеющихся правил и т.п. не только не обнаруживается ничего нового, позитивного, но и произошло стремительное движение к тому, чтобы утратить то, что есть (и может произойти по истечении срока действия Договора СНВ-1).

Невступление в силу Договора СНВ-2, по-видимому, подвело черту под самим феноменом договорного сокращения стратегических вооружений. Контроль над вооружениями оказался редуцированным до заявлений о намерениях (Договор СНП 2002 г.).

Пообещав заняться в будущем контролем над тактическим ядерным оружием (ТЯО), США и Россия, похоже, достигли взаимопонимания лишь в том, чтобы эту тему не трогать.

Ну и самое главное: не только *политика* нераспространения ядерного оружия, но и сама *философия* ядерного нераспространения оказалась под вопросом (Индия, Пакистан, Иран, Северная Корея...).

Все это — «плохие новости». Но в последнее время в сфере контроля над вооружениями возникают и иные мотивы. Наверное, речь пока не идет о «хороших новостях», а лишь о некоторых основаниях для осторожного оптимизма. Объединим развивавшиеся на протяжении 2007 г. тенденции в несколько больших кластеров, имея в виду: (i) возрождение традиционных стимулов к контролю над вооружениями, (ii) активизацию соответствующих политических импульсов, (iii) наметившуюся, пусть и в самом общем плане, линию на транснациональное (трансгосударственное) регулирование проблем обеспечения безопасности, и (iv) положение дел с ядерными программами в Северной Корее и Иране.

(i) Отметим, прежде всего, что эрозия контроля над вооружениями достигла уровня, на котором начинает затрагивать интересы безопасности ряда ключевых игроков на международной арене. Упомянутый выше Договор СНВ-1 дает на этот счет весьма наглядный пример. С истечением его срока исчезла бы созданная им беспрецедентная система инспекций и уведомлений, чего ответственные американские (и российские) военные явно не хотели бы. В 2007 г. эта тема стала обсуждаться весьма предметно и с нацеленностью на достижение каких-то конкретных решений. Это лишь один пример, но он достаточно ясно моделирует проблемы, которые могут возникнуть с ликвидацией механизмов и режимов контроля над вооружениями практически во всех областях. Причем в той или иной мере затронуты будут интересы всех, кто когда-то считал целесообразным отстаивать их на путях кооперативного взаимодействия с конкурентами/оппонентами. США могли иметь достаточно серьезные мотивы для выхода из Договора по ПРО, Россия полагает не менее серьезными свои мотивы для приостановки участия в ДОВСЕ или отказа от Договора РСМД, но во всех этих случаях издержки для безопасности могут оказаться более значительными, чем приобретаемые выигрыши. Достаточно вспомнить все те аргументы, которые выдвигались в свое время при заключении соответствующих соглашений.

По РСМД, например, *ни один* из аргументов двадцатилетней давности не утратил своей актуальности. Нацелив на европейские объекты свои ракеты, РФ побудит своих оппонентов сделать то же самое в отношении российской территории, — что повысит уровень ее стратегической уязвимости, причем даже в большей степени, чем это было четверть века назад. Иными словами, если

руководствоваться соображениями нашей собственной безопасности, Договор РСМД надо бы не расшатывать, а укреплять. В 2007 г., когда в российских политических дискуссиях возникла тема возможного отказа от этого соглашения, стало очевидным, что заложенная в нем логика остается актуальной, а предлагаемые альтернативы не слишком убедительны. Чтобы отказаться от этой логики, надо выйти за пределы проблематики обеспечения безопасности, т.е. исходить из приоритетности каких-то иных целей.

Таким образом, после десяти-пятнадцатилетней «паузы» вновь начинает осознаваться значимость традиционных источников контроля над вооружениями: мотивов обретения более надежной безопасности через введение взаимных ограничений, налаживание информационного обмена, осуществление мониторинга военной деятельности, создание более стабильных схем военного баланса и т.п. При разработке политики такие мотивы не обязательно всегда превалируют над иными, конкурирующими соображениями, но все-таки рассматриваются как достаточно весомые аргументы.

(ii) Вообще говоря, вопрос о том, как соотносятся между собой контроль над вооружениями и политические императивы, заслуживает более пристального внимания. Это — второе наблюдение по рассматриваемой нами проблематике, которое дает основания для осторожно-оптимистических оценок (хотя и не только для них).

Из истории последних пятидесяти лет нам известно, что соотношение этих двух факторов может меняться. Были времена, когда контроль над вооружениями сам по себе становился важной политической целью, и это предопределяло политику Москвы или Вашингтона в международных делах. Но гораздо чаще контроль над вооружениями был не столько ценностью сам по себе, сколько инструментом для достижения определенных политических целей. Или же, в альтернативном варианте, приносился в жертву ради достижения политических результатов. Нечто похожее иногда наблюдается и сегодня с возможностью получить некоторые дивиденды для контроля над вооружениями (но также и возможностью негативных выбросов в эту сферу).

Россия, например, стремится позиционировать себя в качестве более активного международного актора — в частности, призывая возобновить деятельность по контролю над вооружениями. Настаивая на том, чтобы вернуть данную проблематику в международную повестку дня, Москва способна получить дополнительные очки, поскольку достаточно легко прогнозируется и международная, и внутриполитическая поддержка этой линии. Контроль над вооружениями от такого прагматичного расчета может только выиграть.

В США критика линии Дж. Буша в международных делах заострена на политике его администрации в Ираке, но затрагивает также и более широкие политико-идеологические основания курса республиканцев. В контексте назревающей смены администрации в 2007 г. началась активная разработка альтернативных подходов, включая и более пристальное внимание к вопросам контроля над вооружениями. Причем иногда предлагается достаточно радикальное изменение курса (ратификация ДВЗЯИ, подготовка новых соглашений в области

ограничения стратегических вооружений и т.п.). Здесь, безусловно, присутствует весомый компонент внутривнутриполитической конкуренции, но ее следствием становится давление на будущую (или даже на нынешнюю) администрацию в пользу более конструктивной линии в вопросах контроля над вооружениями.

Правда, если речь идет только об инструментальном использовании контроля над вооружениями (т.е. проистекающем из соображений, которые отводят проблематике обеспечения национальной и/или международной безопасности лишь подчиненное место), то и результаты могут оказаться достаточно неоднозначными. В некоторых случаях синхронизация внутривнутриполитического цикла с развитием дел в области контроля над вооружениями способна нанести последнему ущерб. Продемонстрированная Москвой в 2007 г. показная жесткость относительно ДОВСЕ и Договора РСМД явно коррелирует с ее стремлением обозначить свою способность к более самостоятельному и даже вызывающему поведению в отношении Запада. Мы не вступаем здесь в обсуждение вопроса о том, оправдывает ли эта цель принесение в жертву указанных договоров — но то, что в результате был бы нанесен серьезнейший удар по контролю над вооружениями, вряд ли может вызывать сомнения.

Таким образом, в 2007 г. возникло еще одно подтверждение тому, что если контроль над вооружениями мотивирован лишь только политическими соображениями, устойчивость этого тренда может оказаться достаточно эфемерной. Политическая конъюнктура изменчива, поэтому контроль над вооружениями надо основывать не на ней, а на прагматических мотивах касательно безопасности. То есть важнейший довод в пользу контроля над вооружениями — это его способность обеспечить безопасность более надежно и более рационально (по показателю «стоимость—эффективность»), чем путем наращивания военных усилий или через подрыв возможностей противоположной стороны.

(iii) В области контроля над вооружениями возникли некоторые новые темы, обсуждение которых еще совсем недавно было бы совершенно неуместным, поскольку их практическая реализация казалась невозможной в принципе. Сегодня же они рассматриваются в практическом плане и, не исключено, смогут открыть принципиально новое направление в этой области.

Отправной точкой здесь стала идея создания многонационального производственного комплекса по обогащению урана в интересах развития ядерной энергетики. Она возникла как попытка разрешения кризиса вокруг иранской ядерной программы, но может иметь гораздо более широкое значение. Следующие обстоятельства свидетельствуют в пользу этого тезиса. Во-первых, указанная идея находится в процессе практической реализации. Происходит это, по любым присущим международной практике критериям, весьма быстро. Во-вторых, параллельно высказываются и обсуждаются в практическом ключе некоторые аналогичные идеи. В их числе проект создания международного банка ядерного топлива под эгидой МАГАТЭ. В-третьих, важна принципиальная сторона дела. Мы имеем пример выведения из-под эксклюзивного национально-государственного контроля проблематики, к которой на национально-государственном уровне демонстрируется особое отношение. В этом вопросе,

казалось бы, никаких послаблений в смысле обеспечения национального суверенитета быть не может. Но именно здесь обсуждается перспектива формирования механизмов *межнационального*, *транснационального*, *наднационального* управления. То есть это наглядная иллюстрация того, что даже в наиболее чувствительных для государственного суверенитета сферах такой подход возможен.

О распространении данной логики на сферу ядерных вооружений, вероятно, говорить пока рано. Но проблематика обогащения урана, применительно к которой предполагается применить транснациональный подход, непосредственно примыкает к этой сфере, о чем наглядно свидетельствуют перипетии вокруг иранской ядерной программы. Возможно, как раз на этом пути стоит попытаться примирить между собой вектор нераспространения ядерного оружия с желанием небольшого круга стран сохранить его в качестве фактора обеспечения безопасности.

(iv) Впрочем, в 2007 г. это направление было обозначено лишь самым общим ориентиром. Главными сюжетами в вопросах нераспространения ядерного оружия стали события вокруг Северной Кореи и Ирана.

В первом случае коллективное давление, похоже, сыграло свою роль и побудило Пхеньян отказаться от притязаний на ядерный статус в обмен на ощутимые экономические (и менее значимые политические) дивиденды. В этом смысле 2007 г. может обозначить рубежный этап в решении корейской ядерной проблемы.

В случае с Ираном об оптимистическом сценарии приходится говорить с гораздо большей осторожностью. Признаки того, что Тегеран может согласиться «разменять» свой подход к вопросам обогащения урана на весомые политико-экономические компенсации, имеются, но реализация этого варианта во многом зависит от не вполне предсказуемых поворотов внутривнутриполитического развития в стране. Вместе с тем не приходится исключать и сценарий американского военного удара по иранской ядерной инфраструктуре, каким бы сомнительным он ни казался с точки зрения военно-политической логики, возможности получения искомых результатов и оценки международных последствий.

В целом итоги 2007 г. неоднозначны. Стрелки символических часов журнала *Bulletin of Atomic Scientists* были сдвинуты в сторону точки, которая обозначает момент грядущей ядерной катастрофы, предупреждая тем самым о возрастании этой угрозы. Но в течение года обозначились и некоторые тенденции, позволяющие надеяться на позитивные сдвиги. В том числе и в плане удержания, возрождения, наращивания потенциала контроля над вооружениями.

ПОСЛАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ – КОММЕНТАРИЙ ПО ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ*

В послании Владимира Путина Федеральному Собранию (1 марта 2018 г.) многие увидели недвусмысленное предупреждение нашему потенциальному противнику: у России есть крупные заделы в области военных приготовлений; она может и будет на них опираться, если с нею не станут считаться; в некоторых случаях она не только не уступает другим в плане развития новейших военных технологий, но и является лидером, обладает уникальными наработками, которых больше ни у кого нет. Интерпретировать такое содержание речи президента можно по-разному: и как решительное выражение готовности противодействовать любым попыткам оказать давление на Россию, и как апофеоз провозглашенного когда-то «вставания с колен», и как желание запугать оппонентов, и как провозглашение новой холодной войны.

На Западе досье претензий к России, в свете упомянутого послания, если и расширилось, то не намного (что заслуживает отдельного разговора). А вот в нашей стране готовность действовать решительно и энергично, осуществляя военные приготовления, большинству кажется безусловно оправданной в контексте обеспечения военной безопасности страны. У некоторых комментаторов на этой почве возникают даже приливы завышенного энтузиазма, самоуверенности и воинственности. Что распространяется и на проблематику контроля над вооружениями. Ведь он требует тщательно выверенного учета взаимных интересов, баланса выигрыша и потерь, готовности идти на компромиссы, кооперативного взаимодействия, какой-то меры открытости... Зачем все это, коль скоро достижения отечественных ученых, конструкторов и производителей вооружений позволяют нам считать самих себя лидерами, далеко опередившими любых возможных эвентуальных противников?

Понятно, что здесь есть оборотная сторона медали, которую конечно же надо иметь в виду. Наши контрагенты/оппоненты могут, под впечатлением российских успехов, стать не более податливыми, а более настороженными, в част-

* Опубликовано на сайте ИМЭМО РАН 15 марта 2018 г. См.: <https://www.imemo.ru/news/events?p=82>; <https://www.imemo.ru/news/events/text/vladimir-baranovsky-made-a-comment-on-the-military-and-political-section-of-the-presidential-address-to-the-federal-assembly>. Опубликовано также на сайте Российского совета по международным делам (РСМД) 12 марта 2018 г. (см.: «Иду на вы – в рамках обязательств»; <https://russiancouncil.ru/vladimir-baranovskiy/>; <https://russiancouncil.ru/analitics-and-comments/comments/idu-na-vy-v-ramkakh-obyazatelstv/>) и на сайте Совета по внешней и оборонной политике (СВОП) (см.: <http://svop.ru/main/26241/>).

ности, в плане встречной готовности к военным приготовлениям и выстраивания альянсов по совместному обеспечению безопасности. То есть мы рискуем столкнуться с классической дилеммой безопасности. В истории такое случалось не раз.

Важно избежать и легковесного представления о том, что контроль над вооружениями перечеркивает усилия по военному обеспечению безопасности. Каждая из вовлеченных в него сторон, конечно же, руководствуется прежде всего собственными мотивами (военно-технического, политического, оперативного, финансово-экономического и иного характера). Но в итоге возникают договоренности, соглашения, поведенческие режимы, без которых безопасность каждого из участников была бы менее надежной, а мир, в котором они существуют, менее стабильным.

Между тем положение дел в области контроля над вооружениями выглядит довольно удручающе. Сколько-нибудь значительных подвижек нет уже долгие годы. Полтора десятилетия не действуют никакие ограничения в двух важнейших сферах — противоракетной обороны и обычных вооружений в Европе, по которым когда-то были заключены эпохальные по своему значению договоры (договор по ПРО и ДОВСЕ). Под угрозой договор по РСМД. Не просматриваются перспективы вступления в силу договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ). Мало ясности с Договором о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗПРМ). Поставленной под вопрос оказывается действенность Конвенции о запрещении химического оружия (КЗХО), хотя, хочется надеяться, по причинам конъюнктурно-ситуативного плана. Необходимость обратиться к некоторым проблемным темам Конвенции о запрещении бактериологического (биологического) и токсинного оружия в принципе не вызывает возражений — но готовности к сколько-нибудь заметной активности на этом поле не наблюдается.

Учитывая общую конфронтационную атмосферу в отношениях России с Западом в последние четыре года, оснований для оптимистических ожиданий здесь, казалось бы, немного. Хотя стоит заметить, что на практике отечественной внешнеполитической традиции всегда был присущ довольно осторожный, сбалансированный подход к вопросам, которые возникали или могли возникнуть в контексте контроля над вооружениями — не ради договоренностей «во что бы то ни стало», а для того, чтобы не упустить возможности рациональных, выгодных для нашей страны развязок. Тем более, что ответ на вопрос о том, кто кого опережает в военных приготовлениях, может оказаться неоднозначным.

Если обратиться к конкретике, то в выступлении президента 1 марта 2018 г. были упомянуты шесть новых систем, которые, несомненно, будут предметом самого пристального внимания аналитиков, занимающихся вопросами военной безопасности страны. Уместно посмотреть, как эти системы соотносятся с существующими или возможными (желательными в будущем?) взаимными договоренностями об ограничении и сокращении военных приготовлений.

Прежде всего упомянем *тяжелую МБР «Сармат»*, которая заменит комплекс «Воевода» (Р-36М2, РС-20 по индексу договора СНВ, SS-18 «Сатана» по натов-

ской классификации), самую крупную из существующих МБР. Оценки касательно параметров этой системы выглядят так: вес св. 200 тонн (примерно такой же как у SS-18), короткий активный участок полета (что затрудняет перехват средствами ПРО), дальность полета до 15 тыс. км (соизмеримо с некоторыми оценками по SS-18), 15 боевых блоков индивидуального наведения по 750 кило-тонн (в SS-18 до 10, или моноблок до 20 мегатонн).

По некоторым из перечисленных выше параметрам (но не по всем) «Сармат» подпадает под ограничения договора СНВ.

Ограничиваемые параметры (суммарные потолки)	Потолки по СНВ-3, должны быть к 5 февраля 2018 г.**	США, по состоянию на 1 сентября 2017 г.	Россия, по состоянию на 5 февраля 2018 г.
Развернутые МБР*, БРПЛ* и ТБ ⁺	700	660	527
Боезаряды на развернутых МБР, БРПЛ и ТБ ⁺⁺	1 550	1 393	1 444
Развернутые и неразвернутые пусковые установки МБР и БРПЛ, а также ТБ ⁺⁺	800	800	779

* межконтинентальные баллистические ракеты наземного базирования и баллистические ракеты на подводных лодках с дальностью св. 5500 км

⁺ тяжелые бомбардировщики

⁺⁺ каждый тяжелый бомбардировщик засчитывается как 1 единица, независимо от ядерного оснащения (количества ядерных бомб свободного падения или крылатых ракет с ядерным боезарядом)

** до 2021 г., возможно продление на 5 лет

У России, с точки зрения договорных ограничений, есть большой «запас прочности» по количеству МБР (св.170 единиц до невыбранного потолка). По количеству пусковых установок и количеству баллистических ракет замена SS-18 на «Сармат» будет происходить в пропорции 1:1 (разница примерно в 20 единиц не принципиальна). По боезарядам, если считать замену в пропорции 10:15, есть «запас» примерно на 20 МБР. Именно здесь возникает своего рода узкое место. Однако необходимость просчитывать выведение из строя старых ракет и замену их новыми возникнет лишь тогда, когда последние будут окончательно доработаны и подготовлены к постановке на боевое дежурство (в конце 2017 г., как сообщалось, ракета прошла бросковые испытания, а принятие комплекса на вооружение ожидается в 2019–2020 гг.). Срок эксплуатации SS-18 продлен до 2026 г.

Таким образом, в случае простого продления договора СНВ в 2021 г. (что с политико-бюрократической точки зрения было бы самой несложной операцией, поскольку потребовало бы только взаимного уведомления путем обмена дипломатическими нотами) больших проблем с замещением SS-18 ракетами «Сармат» не возникает. В принципе лучше было бы заключить новый договор, который позволит более точно и на более длительную перспективу учесть изменения в ракетно-ядерном потенциале. Но политически — как ситуация видится сегодня — это менее вероятно. Однако у обеих сторон есть мотивация для того, чтобы договор сохранился, хотя бы только по причине уникальности этого инструмента взаимного контроля. С начала действия договора стороны обменялись почти 15 тысячами документов о местонахождении и перемещении своих вооружений, провели св. 250 инспекций на местах, участвовали в полутора десятках встреч в рамках комиссии по договору.

Другая система, требующая внимания, — *крылатая ракета нового поколения с ядерной энергоустановкой*. Эта информация вызвала оживленные комментарии, хотя по большей части скептические, поскольку попытки создать такого рода устройства в прошлом предпринимались, но о положительных результатах ничего не известно. В российских официальных оценках подчеркивается успешное испытание, состоявшееся в конце 2017 г., и возможность на этой основе оснастить вооруженные силы принципиально новой ракетно-ядерной системой — малозаметной, высокоманевренной, не обладающей высокими скоростными характеристиками, но имеющей практически неограниченную дальность действия.

Высказывается предположение, что основой послужила опробованная в Сирии крылатая ракета воздушного базирования Х-101, которая может базироваться на стратегических бомбардировщиках Ту-95 МСМ и Ту-160 (до 8 единиц на одном самолете в первом случае и до 12 — во втором). Каждый из самолетов, в случае оснащения ракет ядерными боезарядами (сейчас — в модификации Х-102 с мощностью 250 кт), по правилам засчета СНВ-3 входит в подлежащую ограничению категорию МБР, БРПЛ и ТБ (суммарно до 700 единиц). Если бы в суммарное количество ядерных боезарядов засчитывалась каждая ракета, обеим сторонам пришлось бы учитывать это договорное правило. Сейчас же такой «помехи» не существует. Никаких проблем в этом плане не создает и «практически неограниченная дальность полета» у новой ракеты — равно как и мощность боезаряда (предположительно килотонного класса). Не может быть претензий и по линии РСМД — там ограничения по крылатым ракетам касаются только их варианта наземного базирования.

Что же касается остальных «новинок», исходящих от России, то они не создают каких-либо серьезных коллизий с существующей (или ожидаемой в обозримом будущем) практикой контроля над вооружениями (может быть, из-за достаточно ограниченного поля развертывания этой практики).

Гиперзвуковая ракета «Кинжал», которая с 1 декабря 2017 г. поставлена на боевое дежурство в Южном военном округе, запускается с модернизированного МиГ-31, обеспечивает нанесение ударов по целям на дальность более 2 тыс.

километров (т.е. без захода в зону ПВО противника) и имеет скорость 10М (десятикратное превышение скорости звука). Ее главные достоинства, по мнению президента, — маневренность и гарантированное преодоление систем ПВО и ПРО противника.

Еще одна гиперзвуковая новинка — *ракетный комплекс стратегического назначения «Авангард»*. Его «планирующий крылатый блок», по словам президента, способен совершать полеты в плотных слоях атмосферы на межконтинентальную дальность со скоростью 20М, надежно управляется (несмотря на движения в условиях плазмообразования при температуре 1600–2000 градусов Цельсия), осуществляет глубокое маневрирование по вертикали и горизонтали и неуязвим для любых средств ПВО и ПРО. Хотя скорость 20М почти равна первой космической, а испытания, как сообщалось, были проведены еще в 2011–2012 гг. (причем российские предприятия уже приступили к серийному производству данного комплекса), обилие комментариев это сенсационное сообщение не вызвало. Может быть, из-за глубокой засекреченности данной системы (внешний вид которой остается неизвестным).

На межконтинентальную дальность способны перемещаться и *беспилотные подводные аппараты* — опять-таки, как было объявлено, со скоростью, во много раз превышающей возможности подводных лодок, современных торпед и самых быстроходных надводных кораблей. Наконец, упоминались *боевые лазерные комплексы*, которые с 2017 г. уже начали поступать в российские войска. В обоих случаях отметим, что никаких признаков контроля над вооружениями в соответствующих областях не обнаруживается. Так что Россия и здесь не встретит никаких препятствий — кроме технологических, финансовых, а также связанных с возможными непредсказуемостями гонки вооружений в сфере высоких технологий.

Но именно на эту сторону дела и надо бы обратить особое внимание. Россия твердо и уверенно заявляет о своей готовности ответить вызовом на действия США в сфере военного соперничества и вступает в достаточно рискованное противостояние с державой, которая по многим показателям вряд ли уступит, если отнесется к этому вызову всерьез. Поэтому важно различать: есть политико-пропагандистская сторона дела, которая важна для Москвы и во внешнеполитическом контексте, и во внутривнутриполитическом плане (особенно учитывая фактор президентских выборов в России), и есть настоятельная потребность не свалиться в штопор гонки вооружений, который может быть чреват весьма неприятными последствиями. Для Советского Союза перенапряжение усилий на этом поле стадо одной из причин фатального исхода.

Поэтому представляется важным, что прозвучавший со стороны Москвы слоган «иду на вы!» сформулирован таким образом, чтобы не затянуть в тугой узел и без того непростые взаимоотношения двух стран. У нас есть немало взаимных претензий по другим разделам военно-политического досье — сейчас, например, это касается договора по РСМД. Но посол России в США Анатолий Антонов имел достаточно серьезные основания подчеркнуть, что в послании президента речь шла о стратегических вооружениях, которые не подпадают

под ограничения указанного договора, и что Россия, развивая свой ядерный потенциал, не нарушила ни одной договоренности в сфере разоружения и контроля над вооружениями — «все находится в строгом соответствии с нашими международными обязательствами».

Если задуматься, то сигнал, отправленный из Москвы, содержит не только конфронтационную составляющую, но и кооперативный потенциал. Каким бы виртуальным он ни казался, по нынешним временам стоит ценить и это.

Например, в послании президента отчетливо прозвучала мысль о том, что «планирующий крылатый блок» абсолютно неуязвим для любых средств противовоздушной и противоракетной обороны. Но раз так, то проблематика ПРО, которая была одной из главных причин деградации российско-американских взаимоотношений в области военной безопасности, становится менее значимой — и даже может быть безболезненно из них изъята. Можно посмотреть на эту тему и под другим углом зрения. Когда обсуждался вопрос о том, как отличить от «обычных» ракет противоракеты, более высокая скорость последних служила ключевым показателем. Но выходит, что теперь это различие размывается.

А тема боевых лазерных комплексов, не перекликается ли она с предпринимавшимися в прошлом попытками нащупать возможность договоренностей по этому оружию? Тогда они оказались безрезультатными, в частности, потому, что американская сторона считала себя лидирующей в данной области. Может быть, настало время для второй попытки?

Ну, и последний сюжет из перечисленных — о беспилотных подводных аппаратах. Никакого регулирования здесь нет и не просматривается. Может быть, оно и не потребуется, поскольку есть большие вопросы с оперативно-тактическим предназначением таких систем и их будущим. Но вот в воздушном пространстве дроны освоились очень быстро, и уже сегодня приходится задуматься о том, как инкорпорировать их в договор по РСМД: то ли отделив от крылатых ракет наземного базирования, то ли, наоборот, включив в качестве третьей категории средств, попадающих под его регулирование. Без чего договор оказывается не в состоянии заполнить возникающие на волне новых технологий лакуны.

Но «плохая новость» — не только в невнятности кооперативного вектора. Какими бы убедительными ни были аргументы в пользу прозвучавших призывов «прислушаться» к Москве — в них четко просматривается акцент на более активное, более эффективное использование ею ядерного фактора. Пусть вовсе не для того, чтобы сознательно придать импульс гонке ядерных вооружений, а лишь с целью заставить других участников международной жизни адекватно отнестись к интересам России и ее возможностям их отстаивать.

Но ведь для этого апеллируют к ядерной риторике, ядерной логике, соображениям касательно использования ядерного инструментария, что само по себе превращает ядерное оружие в предмет легитимации. И этот мотив перекликается с тем, который заложен в недавнем Обзоре ядерной политики (Nuclear Posture Review), обнародованном Вашингтоном. В нем тоже делается особый

акцент на ядерном факторе — более отчетливый, чем это было в других аналогичных американских документах.

Можно, конечно, порадоваться, что хотя бы здесь между двумя державами есть некое единство представлений, и понадеяться на возможность их общих подходов на этом поле. Но не будем забывать, что они оказываются в противофазе к настроениям «неядерного большинства», которое все больше ощущает пропасть, отделяющую его от тех, кто обладают ядерным оружием или считают его важным для обеспечения своей безопасности. Перечень проблемных сюжетов увеличивается: в нем уже и раскол по Договору о запрещении ядерного оружия, и угроза второго подряд провала Обзорной конференции по ДНЯО (2020), и подрыв легитимности усилий, направленных на укрепление логики и политики ядерного нераспространения (северокорейское досье в этом смысле отнюдь не закрыто, но оно может оказаться не последним). Это — не менее серьезная тема для обсуждения Россией и США возможностей их взаимодействия на международной арене. Вне зависимости от тонаса взаимоотношений двух стран. И если обе стороны проявят зрелость и чувство ответственности, которые должны быть у держав такого ранга.

NUCLEAR-ARMED CRUISE MISSILES: TOWARDS A GLOBAL BAN? RUSSIA'S PERSPECTIVE*

This analysis¹ addresses Russia's perspective regarding an eventual agreement on eliminating nuclear cruise missiles from strategic equations – in particular, as a means of maintaining the integrity of the INF Treaty.

The major argument in favor of a total ban on nuclear cruise missiles is their strategic ambiguity and an inability to identify whether they are nuclear or conventionally armed². In principle, this differentiation is possible through intrusive verification means – analogous to those that are used by the US and Russia for controlling heavy bombers. But such a framework can only be achieved through a negotiated agreement, which would require positive political context and probably take considerable time. In the absence of such an agreement, there are no reliable ways of assessing whether an approaching cruise missile is nuclear-armed or carries a conventional explosive charge. This ambiguity may result in a dangerous destabilization of relations between the opponents, especially in a crisis situation.

Theoretically, uncertainty could also be interpreted as promoting more stable deterrence (for instance, if there are doubts on the expected results of a first strike against the opponent). But in practice, worst case scenarios tend to prevail in calculations and assessments related to vital security issues. Because nuclear-armed cruise missiles could play a role in delivering a decapitating first strike against the nuclear command and control infrastructure, the cost of uncertainty in a crisis could be enormously high.

Setting certain rules with respect to nuclear-armed cruise missiles could address such concerns. Alternatively, rather than building a complicated system of control with respect to the deployed cruise missiles in order to assess their mode, a ban on nuclear-armed cruise missiles could be an easier way of addressing the above-mentioned uncertainty. However since 2015, when this idea was addressed to a broader political and professional audience, hardly any traces of official reaction to, or professional

* «О возможности полного запрещения крылатых ракет в ядерном оснащении: взгляд из России». На англ. яз. Опубликовано в: Toda Peace Institute, Policy Brief. October 2018. No. 24.

¹ The author is grateful to Vladimir Dvorkin for submitting data and arguments that were used when preparing this article.

² *Parthemore Christine*. The ambiguity challenge: Why the world needs a multilateral nuclear cruise missile agreement // *Bulletin of the Atomic Scientists*. 2017. Vol. 73. No. 3. P. 154–158; *Weber Andrew*. Nuclear armed cruise missiles should be banned. APLN and Toda Peace Institute // Policy Brief. May 2018. No. 12.

debate on, the matter could be found in Russia. In trying to understand its eventual position, various facets of the problem have to be kept in mind.

Political background

In Russia, the last decade has witnessed a growth in military spending and allocation. Considerable investment into military buildup has taken place. The military potential has been increased rather than reduced — such was the marker of changes to be promoted in the country. The very idea of eliminating certain categories of weapons would go against this formal course and informal spirit. At the same time, the situation with arms control does not give any ground for optimism. Many agreements have unraveled and others are under severe pressure³. No serious progress has been made for many years.

Russia's official attitude towards arms control has always been and remains quite supportive. But the current absence of progress is attributed only to the opposite side; the latter is also blamed for taking the initiative in the arms race. As a result, the “wait and see” line is Russia's de facto course. Moscow's tacit assumption seems to be the following: to wait until the country “stands up” militarily, which would allow engagement in arms control from the position of strength.

Most importantly, the political relationship between Russia and the US has worsened since 2013–2014 so considerably that any constructive developments look highly improbable. Joint efforts in sensitive security-related areas require some mutual trust even under normal circumstances. The last five years could be seen as “abnormal” and no change is expected in the foreseeable future. The current atmosphere is characterized by politically motivated sanctions, official accusations against Moscow (varying from electoral interference to assassinations) and dramatically eroded narratives tilting towards open hostility. Against this background, trying to promote a positive agenda may amount to naivety rather than optimism.

In the eyes of Russia, the arguments that could counterbalance this negative environment are not extremely convincing. Still, they do exist.

All its assertive behavior notwithstanding, Moscow does not feel satisfied with the current deterioration of relations with the West. The damaging effect is obvious and increasingly burdensome, both economically and politically. The challenging task for Russia's leadership is to get back into the club of respectable international actors without paying too much for it. Whether it is able to square the circle and at what price may remain unclear for a long time, but one approach may be restarting arms control. A nuclear cruise missile deal would fit into this category and could bring valuable political results.

Although cruise missiles represent an insignificant part of the nuclear arsenals of Russia and the US, eliminating a whole category of weapons would be a significant

³ Russia: arms control, disarmament and international security. IMEMO supplement to the Russian edition of the SIPRI Yearbook 2016 / Ed. by Alexey Arbatov and Sergey Oznobishchev. Moscow: IMEMO, 2017.

achievement. Making such a deal might turn out to be a more challenging task in comparison to other existing arms control options. However, it is not as if the participants would enter an absolutely unexplored area as was the case in the 1980s at the beginning of negotiations on conventional forces in Europe. Indeed, the existing negotiations and the verification experience on strategic offensive weapons and intermediate nuclear forces would be extremely helpful in successfully addressing the cruise missiles issue.

Arms control

The idea of a nuclear cruise missile ban corresponds to the general orientation towards reducing and finally eliminating nuclear weapons. The goal of de-nuclearization is officially supported by all eventual participants of the proposed deal. However, some of them are not always consistent in pursuing this course, either conceptually or in their military programme. If the goal of a nuclear weapons free world is relegated to an uncertain future, while the focus on nuclear weapons remains significant and their role in military development and planning becomes more prominent – this all would turn into flagrant opposition to the proposed idea of denuclearized cruise missiles.

This could become a problem for those major nuclear countries that are openly blamed for not being serious about the elimination of nuclear weapons. In Russia, some wording in the official documents and statements, as well as certain details in operational deployment, tend to allow allegations that nuclear weapons do play an increasing role in military thinking and planning. The overall reliance upon nuclear weapons continues, whereas in media and even within the professional community it is sometimes presented almost apologetically. Alternatively, both nuclear superpowers could gain political dividends if they endorse the idea of a ban – which will hopefully reduce criticism on the part of non-nuclear states.

It seems important to note that Russia's official policy navigates rather delicately and cautiously in these troublesome waters. This could be seen, for instance, when analyzing President Putin's major address to the Federal Assembly, delivered on 1 March 2018. It contained a significant emphasis on the importance of the nuclear factor for security – just as the recent US Nuclear Posture Review did when it was released in February 2018. But the Russian approach, all its assertiveness notwithstanding, also described an option of nuclear arms control, similar to the cautious arms control references in the US document. An eventual nuclear cruise missile deal would fit into such pattern.

At the same time, Russia seems to have overcome concerns about “denuclearization” that became more pronounced during the Obama period. Moscow worried that reducing the role of the nuclear factor would undermine Russia's nuclear status, both politically and security-wise. The problem was assessed as extremely serious in the light of Russia's considerable weakness in conventional forces, as well as the US efforts in developing non-nuclear deterrence and war-fighting capabilities. To promote counterbalance by focusing upon nuclear assets seemed only logical and financially reasonable. But the situation is changing; the involvement in Syria has made Russia's military more confident about the country's conventional potential. In light of this,

Russia could decrease its reliance on nuclear weapons and become more receptive to the ideas of denuclearization.

And finally, in respect to any arms control deal, Moscow has to assess the prospects of competition with the opponent, the associated financial and technological burden, and the risk of failure. This is especially important, for instance, when considering the US program of LRSO (long-range stand-off weapons), which will replace the air-launched cruise-missile when its service life is over in 2030. This is expected to be a qualitatively new factor in the area of air-launched cruise missiles – providing the US with stealth capabilities, longer range and greater accuracy. Another possible concern could be the plan to develop a new sea-launched cruise missile with low-yield nuclear charges – in other words, to abandon the decommissioning of this type of weapon brought about by decisions of previous US administrations. Against this background, a total ban on nuclear cruise missiles may appear attractive indeed.

Nuclear deterrence

The overall support for moving, even cautiously, along the path of arms control and de-nuclearization could facilitate Russia's engagement in an eventual deal on cruise missiles, albeit with no guaranteed outcome. Much more important is the concrete assessment of the weapons under discussion. What role do they play in preventing and/or neutralizing the hostile actions of a possible enemy? How might their elimination affect deterrent and warfighting potential? Would the expected balance of gains and losses be acceptable, in comparison to those of other involved parties?

In practical terms, answers to these questions are the key determinants in a country's attitude towards any existing or proposed arms control agreement. However, the initial position is likely to be based on security-focused considerations, and even more narrowly on military aspects of security. The stronger the arguments in support of the deal under consideration, the better are its prospects. And *vice versa*.

In a broader sense, there is a need to develop new approaches towards nuclear deterrence⁴. But when considering practical issues, it is important to avoid the erosion of the existing situation. A cruise missile ban would not undermine in a significant way the systems of nuclear deterrence – neither in Russia nor in the US. The cruise missile component therein is considerably less important than those of the ICBMs and SLBMs. In various models of massive nuclear exchange, these two categories of missiles always play a central role – since they can be launched immediately on command and within a short time deliver a devastating strike against the territory of the enemy. Strategic nuclear cruise missiles are unable to perform this task.

Their modest role in nuclear deterrence is in a sense confirmed by the New START Treaty signed in Prague in 2010. The treaty does not count the number of nuclear cruise missiles on strategic (heavy) bombers within the total number of nuclear charges on deployed vehicles. Only the number of strategic bombers is counted. Both in Russia

⁴ Arbatov A. Transformatsia yadernogo sderzhivania (The transformation of nuclear deterrence) (in Russian) // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodniye otnosheniya. 2018. No. 7. P. 5–16.

and in the US, the formally agreed ceiling of 1550 nuclear charges includes about 70 strategic bombers, each counted as one unit. However, one Tu-160 could carry up to twelve nuclear cruise missiles, and one B-52H up to twenty. Their total number deployed on strategic bombers in Russia and in the US is estimated at approximately 200–300 units. It is noteworthy that this is considerably lower than what is theoretically possible.

Thus, the deterrence potential in its current configuration would not be dramatically affected by an eventual nuclear cruise missile ban. The latter would indirectly echo one serious problem with cruise missiles as a component of nuclear deterrence – they are too slow in comparison to ballistic missiles. It is true that reducing the time for retaliation is not the major problem of the nuclear deterrence, whereas cruise missiles make the deterrence more flexible – however, at the price of efficiency. But if the priority is given to the latter, the opposite proposition within the same logic leads to the conclusion that the radical way of resolving this dilemma would consist in eliminating the aircraft leg of the triad.

However, both for Russia and the US this does not look like a realistic prospect in the foreseeable future. They assume that air-borne nuclear deterrence is necessary as a guarantee against eventual unexpected technological breakthroughs that could occur within any of the two other legs of the triad, undermining its sustainability.

Even if we put radical approaches aside, other traditional arguments in support of air-borne cruise missiles could become an obstacle. For instance, a rationale for keeping and developing cruise missiles with nuclear charges could relate to the insufficient (or relatively lower) penetration capacity of strategic bombers operating as platforms for cruise missiles. To compensate, cruise missiles would need a longer range. With an inverse relationship in the payload – distance ratio, they would have a considerably lower destruction capacity if used conventionally. Delivering at the distance of 5500 km the explosive charge equivalent to a few hundred kilograms of TNT will hardly be a convincing retaliation (in comparison to 200 kilotons of a nuclear charge). It would not come as a surprise if this was grounds for major opposition to the proposed nuclear cruise missile ban.

A ban on nuclear cruise missiles could be also challenged from the position of the so-called “escalate to de-escalate” strategy attributed to Russia⁵. Nuclear cruise missiles do have a role within such a strategy. It is true that the latter has never been proclaimed by Russia officially as an overarching principle, but references to it appear in lower level documents such as the updated version of the Naval doctrine (2017).

The logic of this strategy proceeds from two very simple assumptions. First, its function is to make clear to the opponent that stakes are high, intentions are serious and the struggle will be pursued with all possible determination. The use of nuclear weapons is considered to be the most efficient way to send such a signal. Secondly, the adversary is expected to react by decreasing the intensity of the conflict until it is terminated with conditions imposed on the enemy. Similar patterns of strategic thought existed in the

⁵ Zysk *Katarzyna*. Escalation and Nuclear Weapons in Russia's Nuclear Strategy // The RUSI Journal. 1–12 May 2018. No. 163 (2).

West at the time of Soviet conventional superiority in Europe. NATO's flexible response strategy, in place for almost thirty years from the 1960s, also used what nowadays is defined as "escalation to de-escalate".

On a ladder of escalation, there certainly could be a place for nuclear cruise missiles. But the problem here has a more general character — it is about eventual use of nuclear weapons at the sub-strategic level. Debates on this matter were inconclusive in the past. The current focus of the discussion is the lower yield of nuclear weapons. The above mentioned Nuclear Posture Review seems to endorse this approach.

Russia's traditional declaratory approach has always tended to the opposite thesis, accentuating that any nuclear use will inevitably escalate to global nuclear conflict. This actually promotes a very strong argument for maintaining robust reciprocal deterrence. But by the same token this undermines — both for Russia and for the US — arguments for sub-strategic nuclear potentials, early nuclear use and so on. The idea of a nuclear cruise missile ban fits well into this logic.

In particular, among the strong arguments in favor of such a ban is the expectation that it will operate against lowering nuclear threshold. If, however, the latter is not considered as an important qualitative mark in the development of eventual hostilities, this argument becomes irrelevant.

Multilateral pattern

The nuclear arms race and nuclear arms control are becoming more multilateral. This complicates assessments, comparisons, and interactions, and makes designing and constructing cooperative deals more difficult and more controversial than in the past. A possible agreement on nuclear-armed cruise missiles is a case in point⁶.

The US and Russia continue to be the major actors and, were they the only participants in any agreement under discussion, they could develop a relatively consistent approach. Their nuclear potentials, although by no means identical, have considerable similarities in quantitative, qualitative, functional and structural characteristics.

By and large, in the US and Russia nuclear cruise missiles are the constituent parts of strategic nuclear forces, ensuring mutual deterrence and strategic stability as a whole.

In other nuclear states, the role and function of cruise missiles is different and therefore cannot be assessed in the same way. Therefore, the involvement of these states in a possible cruise missile ban has to proceed differently.

The United Kingdom, according to the official data, does not possess nuclear-armed cruise missiles. But the Royal Navy operates conventional cruise missiles, specifically the US-made *Tomahawk* which is nuclear-capable. The cruise missile *Storm Shadow* (developed as a joint project with France where it is known as *SCALP-EG*) has the potential to carry a nuclear charge.

France has developed independently sea-launched and air-launched cruise missiles (*ASMP*) that could be used both in conventional mode and with nuclear charges;

⁶ SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. 2018. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 235–279.

approximately 60 units are reported to be in service. France is reported to have upgraded its nuclear air-launched cruise missile during the current decade.

For the United Kingdom and France, the previous record and the interpretation of nuclear deterrence are not identical, which is important when assessing the role of nuclear-equipped cruise missiles. For the United Kingdom, the question is not relevant currently but has the potential to become an issue. In the case of France, nuclear-capable cruise missiles, besides their military significance, have arguably even more importance symbolically and politically.

China is reported to have developed both conventional and nuclear capable cruise missiles. The latter could hardly be disregarded in the context of nuclear deterrence. However, there is a considerable deficit of reliable information on their role in the triad. The Chinese *DF-10A* and *CJ-10* have technical characteristics comparable to those of *Tomahawks*. It is also reported that hypersonic missiles for nuclear missions have been developed.

India has developed cruise missile *Nirbhay* for using various types of charges, including nuclear capability. Alongside other ground-, air- and sea-based nuclear-armed missiles, they are considered as elements of nuclear deterrence against Pakistan and China.

In Pakistan, the primary mission of nuclear-armed cruise missiles is to deter India. The country has the nuclear-capable ground-launched *Babur (Hatf-VII)* cruise missile (similar to the US *Tomahawk*). Its sea-launched version *Babur-3* is in development; once it becomes operational, Pakistan will have a triad of nuclear strike platforms from ground, air, and sea to match India's nuclear triad. The air-launched Ra'ad (Hatf-8) cruise-missile is dual-capable and its modern version is also in development.

In Israel, nuclear-armed cruise missiles are part of the triad developed as a means of ensuring the country's military security in the hostile regional environment. The cruise missiles *Gabriel* and *Garpun* represent the air- and sea-based components of the nuclear triad.

Summing up, there are eight countries in possession of nuclear-armed cruise missiles (or having a technical possibility to arm their cruise missiles with nuclear charges). But the role and function of these weapons in the deterrence strategy of each country is different. This creates problems when designing a multilateral agreement which by definition has to be based on a single logic for all participants.

For instance, in the cases of the US and Russia, nuclear-armed cruise missiles are important elements of their deterrent potentials, but relatively insignificant compared to the ground- and sea-based ballistic missiles. It is true that for both countries there could be strong arguments in favor of keeping nuclear-armed cruise missiles as a component of their deterrence. But in case they decide to eliminate the cruise missile component of nuclear deterrence, this would be neutralized by the existing broader security infrastructure.

With respect to any "smaller" nuclear state, it would be rather difficult to suggest convincing arguments for eliminating nuclear-armed cruise missiles if they are considered to be vitally important for security. And in any case, such arguments have to be different in comparison to those addressed to nuclear "grands".

The United Kingdom and France occupy other geopolitical niches and face other security challenges. For them, the range of available options is affected by their overall involvement in various security arrangements within NATO, on the basis of alliance relationships with the US, and in the context of the EU-related patterns.

For India and Pakistan, the relative importance of nuclear cruise missiles could be much higher. They are essential for retaliation – which makes them important elements of deterrence. In both countries, it is not certain that the margin of security and the availability of substitutes would be sufficient to compensate for the emerging vulnerabilities and deficiencies should cruise missiles be eliminated.

In addition, there is a deficit of information on nuclear-armed cruise missiles for most of the countries involved. Assessments of China's potential are contradictory; reliable expert estimates with respect to India, Pakistan and Israel are non-existent.

Given all these considerations, it is almost impossible to design a single pattern for a future ban on nuclear cruise missiles that would be acceptable for all eight countries. A more realistic scheme might consist of three interconnected components, each having certain specific characteristics.

Group A would include the US and Russia. These two countries could have a formal treaty-type “basic agreement” on nuclear-armed cruise missiles. The earlier US – Soviet/Russian treaties on INF, strategic offensive nuclear armaments and others could serve as a model for developing the substance of the agreement (definitions, counting rules, modernization, resolution of disputes and so on). However, if the two countries failed to agree on the details of a treaty-type document, even a general political statement containing their commitments and the clearly expressed intention to move forward, could play a role as a first contribution to the broader endeavor.

Group B would include those countries that might accept some provisions of the “basic agreement” without making a firm commitment. These could be China, France and the United Kingdom. Each participant would decide individually what provisions it would be ready to observe. It should be possible to move from Group B to Group A.

Group C would include all other nuclear states. Their role would be limited to formal involvement and acceptance of moral responsibility. They eventually could move to Group B or Group A.

Participants in all three groups would be connected only by information exchange and membership in the same infrastructure. The US and Russia would be expected to take a lead in promoting limitations/bans on nuclear-armed cruise missiles. In time, the others would hopefully follow their example.

In alternative models of the agreement, non-nuclear states could also be invited to participate. One option is to form a group of those who possess or could develop cruise missiles and who would be willing to pledge to refrain from arming them with a nuclear charge. Because of their participation in the Non-Proliferation Treaty, such a pledge would be redundant in legal terms but politically valuable. Another option would be to form a broader circle of member-states, with mainly symbolic and information functions.

The role of the leadership in the US and Russia is vital both for initiating the process and for its successful development. The easiest (although politically quite impressive) step would be for these two countries to announce unilateral pledges to neither develop nor deploy nuclear-armed cruise missiles. However, currently this scenario is probably beyond realistic expectations.

Verification

Verification with respect to any arms control agreement on cruise missiles is a difficult, but not unresolvable, task.

One of the most serious arguments against a nuclear cruise missile ban refers to verification: how to distinguish nuclear-armed cruise missiles from those that have conventional ammunition? If there are no clear visible differences between them, how can the participants be sure that other involved parties have not violated the agreement by equipping their cruise missiles with nuclear charges? Paradoxically, this very problem creates a powerful incentive for a ban on nuclear-armed cruise missiles and at the same time could become the strongest argument of its opponents.

From the history of arms control it is known that sometimes, due to the complexities of verification, it is easier to modify certain basic parameters of the agreement by negotiation. This was the case with the Prague Treaty (2010) when participants decided to consider one strategic/heavy bomber as one unit within the limits on nuclear charges, rather than to develop counting procedures in the air-based leg of the triad.

Some other past experiences could also turn out to be useful⁷. In the 1980s, in early discussions on the INF, it was proposed that quantitative limits and territorial zones for the deployment of medium range missiles be established. However, it soon became clear that total elimination is easier to achieve and more efficiently controlled than any partial limitations. Therefore the arguments in favor of *regulation* with respect to nuclear-armed cruise missiles could appear attractive, but they should be assessed against the background of required verification efforts.

Broad verification systems established by other arms control measures could be a very useful model for a future cruise missile ban. In this respect, the most appropriate patterns are those established by the INF Treaty and New START. The latter, for instance, includes 18 inspections per year on all objects of strategic offensive forces, dozens of notifications on their current state and forthcoming changes.

Another possible approach could be based on the experience of the multilateral export control regimes facilitating voluntary mutual information exchange between the participating states. Of the four such regimes currently in existence, the Missile Technology Control Regime (MTCR) is the closest model for a possible ban on nuclear cruise missiles.

This “soft” part of the verification could be as important as its “hard” part (intrusive inspections, data on testing and so on). At the end of this spectrum there are unilateral

⁷ Bulletin of the Atomic Scientists. 2018. Vol. 74. Iss. 5: Special issue: The verification of arms control agreements.

measures where no verification is expected or carried out as in the case of the US decision to pull nuclear sea-launched cruise missiles out of service (1991) and then to fully retire them (in early 2000s).

When moving in this direction, various approaches could be used, ranging from the voluntary exchange of information to the most intrusive inspections. They could vary depending on the status of participants in the agreement. The combination of “soft” and “hard” verification could be the only efficient and realistic approach to minimize uncertainties with respect to “nuclear *versus* conventional” cruise missiles.

The INF Treaty context

A ban on nuclear-armed cruise missiles could be helpful (although not sufficient) for saving the INF Treaty.

Indeed, cruise missiles have a visible place in the list of claims that the participants to the INF Treaty have addressed to each other. Failure to remove these problems from the agenda could erode one of the few continuing arms control regimes and become an impulse for the arms race⁸.

The US accuses Russia of developing, testing and deploying the ground-launched cruise missile *Kalibr* with the range over 500 km. Russia accuses the US of deploying – in Romania and then in Poland – the BMD complex with Mk-41 launchers similar to the equipment used by the US Navy that could be used for launching not only anti-missiles like *Standard-3M*, but also cruise-missiles (*Tomahawk* with 2500 km range).

Both claims have a technical character⁹. They could be settled within the bilateral structures envisaged by the Treaty for discussing and clarifying the issues that are subject to different interpretations. In particular, it is possible to present and analyze real parameters of testing, to determine additional permitted changes in the construction of launchers, to agree upon their visible characteristics (according to article VII of the INF Treaty) and so on. Some disputes could require decisions on special inspections (as with respect to the deployment or non-deployment of the Russian ground-based *Kalibr* missiles launchers, or the US *Tomahawks* in Mk-41 launchers in Romania and Poland).

All such means are both necessary and realistically possible for saving the INF Treaty. At the same time, they could support the eventual ban on all nuclear-armed cruise missiles. Similarly, a ban on nuclear-capable cruise missiles would *ipso facto* resolve almost all the INF Treaty compliance issues.

Russia also blames the US for developing an unmanned aerial vehicle (UAV) *Predator* / *Reaper* with a range of over 500 km. This problem did not exist when the INF Treaty was in preparation. Formally, the latter does not prohibit such weapons, although the definitions developed for cruise-missiles could be applied to them. To encourage

⁸ Arbatov A.G. Intermediate-range nuclear forces treaty: thirty years later // Russia: arms control, disarmament and international security. IMEMO supplement to the Russian edition of the SIPRI Yearbook 2016 / Ed. by Alexey Arbatov and Sergey Oznobishchev. Moscow: IMEMO, 2017. P. 15–29.

⁹ Mazin Viktor. Kak sokhranit Dogovor o RSMD mezhdru Rossiei i SShA (How to keep the INF Treaty between Russia and the USA) (in Russian). Moscow: Carnegie Center, 30.01.2018.

quick progress along this line in the US, Russia and many other countries, a special agreement is needed for such regulation – either in connection with the INF Treaty or independently. Here again, moving towards a nuclear cruise missile ban could be instrumental in addressing this INF-related problem.

One more link between the two patterns concern the challenge of multilateralism *versus* bilateralism. On the one hand, involving into the INF Treaty other countries possessing shorter- and medium-range missiles does not seem a realistic scenario in the foreseeable future. On the other hand, serious obstacles appear on the way to a multilateral agreement on nuclear-armed cruise missiles. The problems are in both cases very similar; indeed, some critics of the ban stress its poor prospects by pointing to Russia's failure in making the INF Treaty "more multilateral". But this logic could be turned upside down: if the eventual ban is designed and developed in a more "soft" way (as suggested earlier), this could contribute to promoting multilateral approach towards the INF-related area. If this happens, a ban on nuclear-armed cruise missiles could in a sense compensate for certain deficiencies of the INF Treaty.

Some contentious issues with respect to the INF Treaty do not concern cruise missiles. But the way of addressing them should be similar – by focusing upon technical clarification, developing mutual compromises, agreeing upon more openness and efficient verification.

Still, the prevailing view seems to be skeptical about using a nuclear missile ban as a driver. According to this view, the sequence of steps should be the following: saving the INF Treaty and agreeing upon further progress in the area of strategic offensive forces, and only after that addressing the cruise-missile issue. This approach proceeds from a linear logic: the tasks of the first echelon (INF and strategic offense) could be solved relatively quickly (within months) – which would have a positive effect for resolving second echelon problems (cruise missiles). To start with the latter would arguably open a long and hard negotiation process, where pending INF and strategic weapons issues persist as a complicating factor.

Regrettably, the overall negative dynamics in Russia's relations with the US seem to overtake all these rational considerations. But in the future, their relevance could hopefully reappear within a new phase of international developments.

THE TPNW: RUSSIA'S PERSPECTIVES*

Russia's assessment of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) seems *grosso modo* similar to the approaches of other opponents to this endeavour. Moscow is by no means a leader in forging the common front against the nuclear ban; however, to a certain extent, Russia puts forward its arguments even more consistently.

Thus, it tends to substantiate them with some basic requirements with respect to the international system (the current one or the one in the making) – and in doing so, to raise the quality of its opposition to the TPNW and to make this opposition more fundamental than if it resulted only from the situational conjuncture. This vision is often formulated as the official policy stand; but Moscow could also refrain from proclaiming its negativity publicly and express it in a “hidden” way, outside the official framework.

Altogether, Russia's arguments, directly or indirectly raised against the TPNW, could be categorised within four clusters¹.

Russia's Negativity

Firstly, the issue is presented as *a matter of principles*. It is stressed that the very idea of the TPNW should be assessed against the background of two major requirements: the total elimination of nuclear weapons, and general and complete disarmament. The TPNW, according to Russia, points to this link only formally and superficially – which is absolutely insufficient. In the absence of these conditions, to ban nuclear weapons is simply unrealistic. “No state considering possession of nuclear arsenal as a guarantee of its statehood and national security would ever agree to make such a step”².

At this “conceptual” level, another substantive objection points to the fact that the nuclear ban, as it is promoted nowadays, does not take into account the principle of equal and indivisible security of all states. In particular, one should not disregard the security of states possessing nuclear weapons. This is, for instance, envisaged by the Non-Proliferation Treaty (NPT), whereas it is bypassed in the TPNW. The latter,

* «Договор о запрещении ядерного оружия: российские перспективы». На англ. яз. Опубликовано в: Toda Peace Institute, Policy Brief. January 2021. No. 100. Текст будет также опубликован в кн. The Nuclear Ban Treaty: A Transformational Reframing of the Global Nuclear Order. Ed. by Ramesh Thakur. L.: Routledge: 2022 (chapter 12: Vladimir Baranovsky, The TPNW: Russia's Perspectives).

¹ https://www.mid.ru/web/guest/meropriyatiya_s_uchastiem_ministra/-/asset_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/2913751; https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4411063; <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5aad4e799a79479df56b6a6e>; <https://www.pircenter.org/media//content/files/14/15838241570.pdf>

² Danyuk Nikita. Deputy Director of the Institute for Strategic Studies and Forecasts, RUDN University // <https://radiosputnik.ria.ru/20180119/1512909733.html>

according to such logic, becomes discriminatory towards states relying on nuclear weapons for their security.

In a broader sense, according to critics, the TPNW could undermine the very idea of nuclear non-proliferation. The latter requires, *inter alia*, the concerted actions of those who possess nuclear weapons or rely on the nuclear umbrella, and those who do not. If they operate as opponents and not as cooperative partners, the non-proliferation of nuclear weapons becomes a dead letter, a pure slogan without any chance of implementation. The TPNW would devalue and undermine the fundamental principle of integrity of the international community, deepening the divide on the issue of nuclear weapons. Strategically, this would not only call into question the perspectives of the non-proliferation process, but also destabilise the future of the international system at large.

Also, when addressing the problem of elimination of nuclear weapons, Russia believes it is necessary to consider all other major factors affecting strategic stability. Because the latter could be defined, understood and interpreted within a very large spectrum, this reference to strategic stability allows unlimited space for criticism towards the nuclear ban. According to Russia's Foreign Ministry, factors to be considered include *inter alia* non-nuclear strategic weapons, US' plans to develop outer space weapons, global ABM system, and non-entrance into force of the CTB Treaty. The TPNW fails to take these factors into account³.

Secondly, the TPNW is believed to be ***a challenge to Russia's specificity as an international actor***. The nuclear ban would appear in sharp contradiction with a number of essential characteristics that Moscow believes existentially important for the country's place in the international arena.

Thus, although Moscow officially endorses the nuclear-free world idea, politically and psychologically nuclear weapons play a significant (if not irreplaceable) role in forging the great power status of Russia. Some key parameters in this regard, such as permanent membership of the Security Council and the ability to compete for global leadership, are believed to be credible only to the extent that they are supported and promoted by the possession of nuclear weapons.

The latter is believed to be a key factor of military security. Nuclear weapons are its core component – in so far as Russia is a country with vast territory, direct neighbourhood to China which is a growing world giant and relative weakness in conventional forces. Whether the nuclear factor could be a full-size reliable compensation for conventional deficiencies remains an unanswered question. But the opposite theoretical model of a large-scale conflict – a purely conventional one without a nuclear component – is hardly considered as deserving serious attention.

The compensatory role of the nuclear factor could be interpreted in a broader sense as well. On the one hand, in spite of Russia's considerable potential in science, technologies, resources and human capital, the country's various weaknesses remain numerous and significant, whereas nuclear weapons appear as a great equaliser with

³ <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5aad4e799a79479fd56b6a6e>; https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3126872

respect to those who are stronger. On the other hand, it is also an important psychological factor in Russia's on-going search for self-identification.

Thirdly, *the prevailing trends in the nuclear weapons area* are considered to have a different vector in comparison to the TPNW. The latter, if viewed from this perspective, appears to be born of the normative and ethical desiderata, a kind of wishful thinking rather than the result of objective social, political and technical developments.

Nuclear policies of states possessing nuclear weapons are different. But they all proceed from the considerable role of the nuclear factor, both security-wise and politically. Within this group of states, the attitude towards the nuclear weapon could be defined, in most cases, by ascending rather than descending line. This concerns both doctrines and military build-up, as well as nuclear-related rhetoric and declaratory policy.

The changing emphases with respect to some specific aspects of nuclear-weapons thinking and planning seem especially remarkable. In particular, this concerns, for instance, the first use, escalation/de-escalation dynamics, the conventional/nuclear threshold in case of conflict. Some approaches which were officially or tacitly accepted and observed in the past have been rejected or reconsidered. Sometimes, the decades of debates on nuclear arms control seem to be consigned to oblivion.

Paradoxically, the TPNW could be assessed sceptically even within the logic of nuclear arms control. According to some proponents of this logic, in practical terms, it is important to focus upon minimising the instability factors of nuclear deterrence, rather than upon the illusory task of creating a nuclear-free world. On the contrary, it is argued that while moving to the latter (in particular, via the TPNW), problems could appear because of the destabilising consequences of minimal deterrence. Indeed, in the 1980s, this issue was debated within the arms control community, but remained inconclusive. However, nowadays, analysing the relationship between the total nuclear ban and minimal deterrence may mean multiplying two uncertainties by each other rather than getting an analytically and politically relevant result.

Fourthly, among opponents of the TPNW, there are also those analysts and politicians who do not reject the idea of a total nuclear ban in principle or because it is at odds with what they consider to be Russia's political interest. Rather, the negative reaction of many of them proceeds from numerous *concrete setbacks* for the project as it was conceived and implemented.

In particular, the TPNW is regarded as differing significantly from most other serious arms control treaties. It covers almost all aspects of an eventual nuclear ban, but disregards numerous details that deserve serious attention due to their importance and sensitivity for participants. The TPNW pretends to be a document addressing the most devastating weapons of mass destruction – those that have been at the centre of debates, analytical battles and negotiations for decades. Meanwhile, the text of the treaty is surprisingly short. In comparison to practically all other documents of this kind (with very few exceptions), it looks more like an explanatory note than an international treaty on arms control. Both at first glance and after thorough reading, it seems insufficiently substantive and deprived of analytical depth. It clearly lacks the description of how to begin moving to a world without nuclear weapons, and what means and mechanisms would guarantee the full mutual elimination of nuclear arsenals.

In particular, the treaty actually passes over the problem of verification. Critics stress that the latter is of key importance for any arms control endeavour and has always been one of the central elements in both the negotiation and the process of implementation of treaties. Also, the TPNW does not say what should be done in case of non-compliance. Meanwhile, it is well known that the decline of arms control in recent years was, to a very significant degree, the result of contradictions on precisely these two fields: verification and non-compliance.

There is also a problem of reversibility of the ban, if and when a participating state would decide to withdraw from the treaty⁴. In this regard, Russia's grievances refer to the US' practice of withdrawing from the arms control agreements that used to be considered cornerstones of international stability – such as the ABM and the INF treaties. Two other cases could be mentioned in this regard as well: the participation/non-participation of North Korea in the Non-Proliferation Treaty and Iran's eventual withdrawal from it.

Finally, traditional arms control assumes that a treaty has to be the result of serious negotiations which seek to find a broadly acceptable balance between various approaches. This was not so in the case of the TPNW, according to its critics. Indeed, many countries did not take part in discussions and may find it impossible to sign the document which has been prepared without their involvement. Russia shares this argument in its criticism towards the TPNW.

Broader Optic

The above description shows Russia's obvious negativity regarding the TPNW. This is undoubtedly the predominant feature of the country's position nowadays. However, in the longer term, it is worth looking at this problem through a more multifaceted optic. The sources of variability in Russia's attitude towards a total nuclear ban do exist.

Within each of the four “anti-nuclear ban” clusters, as outlined above, one could also find some counterbalancing arguments – if not in favour of the TPNW, then at least allowing for a more compromise-oriented attitude. For instance, coming back to principles, it is recognised (although not very energetically) that the initiative for a total nuclear ban proceeds from good intentions and deserves positive assessment. And when entering this path, analysts could easily come to alternative conclusions.

In particular, this concerns the rhetoric on general and complete disarmament. Actually, referring to it was probably not the best idea of those who aimed at discrediting the total nuclear ban. Without discussing here how convincing the arguments on general and complete disarmament are, it seems obvious that what was perhaps relevant in the 1950s–1960s is not so any longer, looking both outdated and deprived of concrete substance that would allow operation and implementation. Not surprisingly, direct appeals to this logic as an anti-TPNW argument, without bringing the desired results, could become counterproductive.

Also, attitudes towards the nuclear ban as undermining the goal of nuclear disarmament become less relevant if one puts aside the immediate political considerations and

⁴ http://www.mid.ru/web/guest/general_assembly/-/asset_publisher/lrzZMhfoyRUj/content/id/2887054

keeps in mind a longer timeframe. Independent analysts, while reproducing the official criticism with respect to the “fast track” way towards a nuclear weapons-free world, at the same time may consider the TPNW not only compatible with the officially shared goal of nuclear disarmament but even opening the most direct vector thereto.

Within more balanced assessments of the total nuclear ban, the positive context of analysis could have an even broader character, referring to the problem of prohibiting the weapons of mass destruction in general. “The TPNW is a concrete specific step forward to denuclearize the world on the global scale, and to add nuclear arms to two other international treaties on elimination of the WMD namely conventions banning biological and bacteriological weapons and chemical weapons entered into force respectively in 1975 and 1997”⁵.

There are no signs of intensive intellectual debate on the total nuclear ban in the Russian expert community. But the reluctance both to raise the issue and to formulate attitudes thereto is not necessarily explained by the lack of interest towards denuclearisation or scepticism with respect to its practical implementation. There could be another plausible explanation – namely, that the TPNW was overtaken by the prevailing negative dynamics in Russia’s relations with the West, as well as by what is considered the most acute aspects of degradation in international arms control. Also, the reverse side of the lack of debate is the lack of excessive criticism towards the Treaty on a nuclear ban.

Some Russian experts pay attention to a number of positive changes that were introduced into the treaty in the process of its elaboration. “The authors of the TPNW were able to abandon the assessment of nuclear weapon as contradicting to the international law, as well to specify formal procedures for the future signatories, including in regard to the interaction with the IAEA”⁶.

Such observations seem meaningful – they do not only point to the minimisation of the potential contradiction between the NPT and the TPNW, but also assume the possibility of including the latter into a future innovative arms control architecture.

It is true that in order to present a more adequate picture of nuclear-weapons related discussions in the country, one has also to point to a noisy campaign aimed at reconsidering in a radical way traditional arms control and pro-denuclearisation attitudes thereto. According to this line of thinking, nuclear weapons should be assessed as a great stabiliser of the international system. This extremist approach stops short of proclaiming a crusade against eventual denuclearisation: “It is certainly bad when nuclear weapons stockpiles grow, but it is even worse to have this factor of deterrence disappeared”⁷. Rejection of the TPNW stems directly from this kind of logic. That’s why it

⁵ *Kolzin Vladimir*. Special Assistant to the Russian Administration on Nuclear Treaties and Nuclear Weapons // <https://mgimo.ru/about/news/experts/o-ratifikatsii-dogovora-o-zapreshchenii-yadernogo-oruzhiya-dzyao-ili-tpnw-50-ym-gosudarstv>; https://www.youtube.com/watch?v=S18aiJINRNM&feature=emb_logo

⁶ *Stefanovich Dmitry*. Center for International Security of the IMEMO RAS // https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/zapret-yadernogo-oruzhiya-i-mezhdunarodnaya-bezopasnost/?sphrase_id=64759952

⁷ *Karaganov Sergey*. Dean of the Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics // <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/bog-dal-yadernoe-oruzhie-cheloveku-kak-faktor-sderzhivaniya-mirovykh-voyn/>

is noteworthy that the latter has not been endorsed by the official policy line and in fact remains an exotic intellectual exercise rather than a serious factor of domestic debates on nuclear issues in Russia.

The overall political context could also work in different ways. Commentators operating within the official policy would undoubtedly have been able to promote the arguments against the TPNW more energetically. Their lack of enthusiasm in doing so is probably explained by the fact that drawing such a line around an “anti-western” pillar is in fact impossible. Whereas a more supportive attitude towards the TPNW could be, in a sense, considered as logically and politically inscribed into a broader allies/clients-oriented strategy aimed at forging alternative non-western coalitions/patterns.

But not only opportunistic and situational motives could push in this direction. Of key importance is the fact that nuclear arms control remains on Russia's agenda. Some experts, when looking into the future, believe that sooner or later Russia will become more receptive to total nuclear ban arguments – because the deterrence logic will be assessed as increasingly outdated and requiring a valuable substitute⁸.

Notwithstanding all Moscow's irritation with respect to pro-nuclear ban enthusiasts, Russia seems to be anxious that the TPNW could become a divisive factor in the non-proliferation efforts and, in particular, in the context of the forthcoming NPT Review conference⁹. This concern paves the way for attempts to reduce contradictions and to find common approaches. Joint/common positions could be required within other patterns as well – such as, for instance, relations between Russia and Kazakhstan (with the latter supporting the TPNW while being at the same time the closest ally of Russia).

When discussing the TPNW, Russian experts usually stress that it is necessary not to keep the conceptual and political discussions within the narrow limits of the total nuclear ban problem. It is also expedient to focus upon other important and practically achievable goals – such as the post-New START developments, the entry into force of the CTBT, the search for a substitute for the INF treaty, the (re)launching of conventional arms control and CSBMs in various regional patterns, the inclusion of “unofficial” nuclear weapon states into the multilateral cooperative patterns, and so on¹⁰. Strengthening international security in these sensitive areas requires broader approaches.

Options

By and large, Russia seems to have chosen a low-profile attitude towards the TPNW. Its approach could be summed up in the following way: “We do not like the treaty, but it has been signed, passed ratification (even if at the lowest possible level) and become a fact of life. It is expedient to have this phase behind us and to have the whole issue, if

⁸ https://www.youtube.com/watch?v=S18aiJINRNM&feature=emb_logo

⁹ https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/dukh-dnyao-ili-let-us-be-realistic/?sphrase_id=64514882

¹⁰ https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/zapret-yadernogo-oruzhiya-i-mezhdunarodnaya-bezopasnost/?sphrase_id=64759952

not forgotten as soon as possible, then at least deprived of its problem-generating potential”. Such is the logic which apparently looks predominant (although not often proclaimed by Moscow publicly). Thus, the overall Russian attitude towards a nuclear ban in its current incarnation, even if not tending to present this project overdramatically, seems to be rather sceptical.

With the entry into force of the TPNW in January 2021, the overall context around the total nuclear ban is not changing in a radical way. But the changes do appear – even if only in the form of some minimalist political, ethical and normative messages *urbi et orbi*. Russia may disregard them and continue its current line – or, alternatively, alter it by choosing among a number of available options. They seem to vary within the following spectrum.

(i) *To sign the TPNW and to become its full-fledged participant*. This option is only a theoretical one; its implementation would require considerable (and perhaps radical) alteration within the triad “Russia – international system – nuclear weapons” (affecting at least two of its three elements, if not all of them).

(ii) *To support the TPNW politically and in the media* without signing it. This could be accompanied by a statement on partial or conditional involvement in the project. Russia could explain, in the former case, what provisions of the treaty it is ready to observe. In the latter one, Russia would outline the amendments it considers desirable or what changes in the international circumstances it is awaiting in order to consider formally joining the TPNW. The plausibility of this scenario seems questionable since its premises are rather artificial and unrealistic.

(iii) *To oppose the TPNW actively* and energetically. This option seems next to impossible. It would require the readiness of Moscow to operate as the leader of the anti-nonproliferation trend, as well as Russia’s self-identification on the side of the old-type international establishment and against the “new wave” – something which clearly goes against recent trends in the international system and the country’s policy therein.

(iv) *To combine the non-acceptance of the TPNW with refraining from vocal and strident opposition thereto*; on the contrary, to promote dialogue between the opponents and supporters of this document to make them more receptive and tolerant towards each other’s arguments.

(v) *To promote constructive engagement with TPNW parties and advocates* with the aim of achieving common approaches to the nuclear ban and/or other nuclear weapons-related issues.

Russia’s political developments, both domestically and in relation to the outside world, generate prerequisites for all presented options/scenarios. The first three could result in more or less radical approaches (pro- or anti-TPNW). Whether Moscow is willing (or able) to add radical innovations to its already radicalised foreign policy remains an open question. The last two options would hopefully make the negative implications of debates around the total nuclear ban less salient or even allow for Russia’s constructive role in the overall nuclear weapons related area.

III

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СРЕЗЫ

ЕВРОПА В ЭПОХУ ТРАНЗИТА*

Европейское пространство — уникальный фрагмент глобальной международно-политической системы в силу по меньшей мере трех обстоятельств.

Во-первых, Европу можно рассматривать как своего рода «колыбель» современных международных отношений. Последние, разумеется, нельзя сводить всего лишь к расширенному варианту европейской модели организации взаимосвязей между участниками международной жизни. Но роль этой модели в формировании глобальной системы исключительно велика — и в историческом, и в генетическом смыслах. Более того, речь идет не только о ретроспективном значении европейского фактора в эволюции международных отношений. Не исключено, что механизмы, которые возникают в Европе и проходят там практическое испытание, окажутся востребованными за ее пределами, в том числе и на глобальном уровне.

Во-вторых, Европа освоила почти весь спектр возможных способов взаимодействия между субъектами международной жизни — от их ориентации на взаимное уничтожение до теснейшего сближения, плавно перетекающего в слияние. Поразительно и то, что переход от одного экстремума внутри данного спектра до другого совершался в Европе в исторически весьма сжатые сроки (как это произошло, например, во франко-германских отношениях после Второй мировой войны и — хотелось бы надеяться — идет по линии Россия — Запад сегодня).

В-третьих, характерная особенность Европы — беспрецедентно высокая плотность разнообразнейших многосторонних институтов и механизмов, посредством которых осуществляется взаимодействие участников международной жизни. Это само по себе создает здесь некий потенциал организованности и структурированности — более высокий, чем в любом другом регионе мира, хотя отнюдь не гарантирующий автоматическое разрешение любых коллизий.

Реорганизация международного пространства

Последние полтора десятилетия — с конца 1980-х гг. и до нашего времени — стали периодом кардинальной реорганизации международно-политического пространства в Европе. Трансформационный переход европейской системы из одного

* Опубликовано в книге: Современные международные отношения и мировая политика / Отв. ред. А.В. Торкунов. М.: Просвещение, 2004 (глава XX, «Международно-политический ландшафт переходного периода»). Приводимые информация и оценки даны по состоянию на год издания книги. Более ранний вариант опубликован в: Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование. Вып. 1998 г. М.: Экономика, 1998.

состояния в другое сопровождается определенными явлениями разбалансированности и дестабилизации, пусть временными и не обязательно чреватými драматическими последствиями, но все же порождающими некоторые линии напряженности внутри региона.

С уходом в прошлое жесткого биполярного противостояния эпохи холодной войны исчезла довольно четкая дихотомическая структурированность европейского пространства, которая диктовала участникам известные ролевые функции и некие общепризнанные правила игры. Было бы преувеличением сказать, что вместо этого воцарились хаос и полная неразбериха. Но международно-политический пейзаж в Европе переходного периода оказался фрагментированным, неоднородным и подвижным.

В разных частях Европы императивы взаимодействия участников международной жизни и его организация неодинаковы и имеют свою специфику. Различия обусловлены многими обстоятельствами: характером объективных вызовов безопасности, оценками со стороны государств своих жизненно важных международно-политических интересов и места в европейской архитектуре, их материальными и политическими ресурсами для минимизации внешних угроз, возможностями в плане обретения союзников и партнеров и т.п. По этим основаниям можно выделить несколько основных сегментов внутри европейского международно-политического пространства (с тем пониманием, что любое такое разделение Европы на различные «зоны», конечно же, имеет условный характер и предлагается лишь в качестве аналитической аппроксимации).

Полюс стабильности. Страны, традиционно именуемые «западными» (речь идет главным образом об участниках НАТО и Евросоюза), образуют наиболее стабильную часть европейского пространства. Каких-либо серьезных международно-политических вызовов, связанных с развитием внутри этой зоны, не существует; входящие в нее страны располагают значительными ресурсами для противостояния возможным внешним угрозам (которые к тому же в настоящее время, да и на обозримую перспективу, либо отсутствуют, либо несущественны).

Положение дел внутри данного сегмента европейского пространства во многом определяется социально-политической устойчивостью и экономическим благосостоянием соответствующих стран. При этом первостепенное значение приобретает их способность эффективно решать внутренние задачи структурной адаптации и добиваться гармонизации социально-экономической политики с помощью многосторонних и наднациональных механизмов. Неудачи на таком направлении могут создать гораздо большие проблемы, чем традиционные внешние угрозы. Актуальна и задача поиска адекватных ответов на «нетрадиционные» вызовы международно-политического развития — неконтролируемый наплыв беженцев, международная организованная преступность, незаконные поставки оружия, наркотиков и радиоактивных материалов, трансграничные экологические проблемы и т.п.

Вместе с тем здесь вряд ли можно говорить о полностью унифицированном, однородном международно-политическом пространстве. Специфичны внутренние проблемы, с которыми сталкиваются различные страны этой зоны, — такие как сепаратизм (Ольстер в Великобритании, Корсика во Франции, Страна Басков и Каталония в Испании, «северная лига» в Италии) или споры о распределении полномочий между центральной администрацией и местными органами управления (Германия, Бельгия, Швейцария, в перспективе — Великобритания). Неодинаковы их системы приоритетов безопасности, чувствительность в отношении внешних вызовов: в странах Средиземноморья особо озабочены «угрозой с юга», государства Северной Европы концентрируют свое внимание на регионе Балтийского моря, Германия проявляет повышенный интерес к предотвращению дестабилизации в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ), Турция и Греция продолжают испытывать высокую степень взаимного недоверия. Списки участников НАТО и ЕС в значительной степени совпадают между собой, но не идентичны. Для некоторых стран по-прежнему привлекателен нейтральный статус.

Остаются в повестке дня и традиционные проблемы трансатлантического партнерства, например, касающиеся: роли США в Европе; существа и конфигурации сугубо европейских форм военно-политического сотрудничества (не идентичных его развитию на основе и в рамках НАТО), распределения военного бремени между США и их европейскими союзниками. Более того, в условиях постбиполярного мира некоторые аспекты трансатлантических взаимоотношений порождают острые разногласия не только между европейскими членами НАТО и США, но и между самими европейскими странами (к примеру, в вопросе об отношении к войне США против Ирака). Наконец, источником трений, как и раньше, могут быть проблемы лидерства и международно-политическая конкуренция стран региона.

И хотя в целом «западная» зона является главным полюсом устойчивости в Европе, обладающим существенным внутренним потенциалом и привлекательностью для других участников международной жизни, здесь есть крупные проблемные темы, которые могут быть источником неопределенности и нестабильности. Тем более что идеология, материально-техническая основа и институциональные структуры обеспечения безопасности в этом регионе формировались в иную эпоху, и возникает вопрос об их адаптации как к новой обстановке на континенте, так и к новым международным вызовам (таким как международный терроризм, миграция и др.). При отсутствии явно выраженного внешнего врага как важнейшего фактора консолидации важное значение приобретает поддержание взаимоприемлемого баланса внутри данной зоны. Предметом растущего внимания становится взаимодействие с окружающим миром (вовлечение новых членов, взаимоотношения с внешними контрагентами, «проецирование силы» вовне, в том числе за пределы Европы). По многим из этих сюжетов нет простых или очевидных решений, что само по себе способно подорвать роль западноевропейского сегмента международно-политической системы как источника стабильности и безопасности для всей Европы.

Россия (или *«Россия плюс»*). Наша страна вместе с ее окружением из числа стран СНГ образует альтернативный полюс в европейском международно-политическом пространстве. Альтернативность в данном случае отнюдь не означает неизбежности или необходимости конфронтационных взаимоотношений с его западным полюсом. Речь идет об ином: во-первых, о генезисе нынешней ситуации на континенте (которая «выросла» из продолжавшегося несколько десятилетий противостояния по линии Восток — Запад и сохраняет, пусть даже только в силу инерции, некие присущие той эпохе политические и ментальные стереотипы); а во-вторых, об особенностях развития на постсоветском пространстве и о специфике его геополитических характеристик.

Действительно, для России, например, объективно нет никаких угроз ее безопасности, исходящих от Запада (даже если на сей счет и высказываются различные суждения). Проблема в ином — необходимо разрабатывать и развивать стратегию, направленную на повышение роли страны в Европе и восстановление ее международно-политического статуса. Любые действия других участников международной жизни, рассматриваемые как мешающие России занять достойное место в Европе или оттесняющие ее на обочину политики в данном регионе, вызывают в Москве болезненную реакцию и могут подталкивать страну одновременно к навязчивой внешнеполитической активности и к самоотчуждению от Европы. Для других стран СНГ «европейский вектор» также является важным фактором их международно-политической самоидентификации — и зачастую не менее противоречивым, чем для России.

Внутренние проблемы в странах этой зоны оказались на порядок сложнее, чем в большей части остального посткоммунистического мира. Между тем экономическая и политическая дееспособность государства — важнейшее условие для того, чтобы оно было в состоянии проводить продуманную и последовательную внешнюю политику. В данном отношении длительный и противоречивый характер трансформационного периода в восточной части Европы не мог не сказаться на ее международно-политических возможностях. К примеру, у постельщинской России такие возможности явно расширились, тогда как у Украины и Белоруссии, наоборот, внутренние обстоятельства становятся главным фактором, сужающим внешнеполитические горизонты.

Важная характеристика этого сегмента европейского политического пространства — огромный территориальный ареал России, уменьшившийся на треть в сравнении с бывшим СССР, но по-прежнему крупнейший в мире. То обстоятельство, что Россия больше всей остальной Европы вместе взятой, в совокупности с российскими военно-политическими возможностями (прежде всего наличием ядерного потенциала), создает «экзистенциальный дисбаланс», неизбежно влияющий на характер восприятия европейцами нашей страны (даже если она превратится в образцовую демократию и станет воплощением внешнеполитической сдержанности).

К тому же Россия по своему геополитическому положению выходит далеко за пределы Европы, что имеет очевидные последствия и для положения страны в европейской международно-политической системе. Чувствительность России

к внеевропейским вызовам безопасности естественна и имеет более предметный характер, нежели у большинства других стран; она не сможет оперировать только на европейской сцене (даже если это официально будет считаться ее важнейшим приоритетом). В результате у европейцев всегда будет сохраняться некоторая мера неуверенности относительно степени российской вовлеченности в дела региона (даже если таковая и будет искренне приветствоваться).

Еще одна специфическая проблема — организация постсоветского геополитического пространства. Эта тематика выступает не только как фактор консолидации стран региона, но и как источник довольно серьезных трудностей в их взаимоотношениях. Понятно, что возникающие на данной почве коллизии актуальны прежде всего для самих стран СНГ, но в определенной степени они могут обретать и более широкое измерение. Причем как со знаком «плюс» (через снятие проблемных ситуаций, чреватых негативными последствиями для европейского политического пространства), так и со знаком «минус» (к примеру, когда Москву подозревают в желании сформировать в рамках СНГ «бархатную империю» или создать там ареал исключительно российского влияния, куда допуск другим участникам международной жизни был бы наглухо закрыт).

Восточный фланг европейского международно-политического пространства представляет собой зону с переменной внутренней геометрией, поскольку здесь одновременно развиваются разнонаправленные и зачастую конфликтующие между собой тенденции. С одной стороны, сближение России с Белоруссией сориентировано на их объединение в одно государство (что может интерпретироваться и как инкорпорация Белоруссии в Россию). С другой — вероятное отдаление Украины от России вкупе с легко прогнозируемой реакцией Москвы на такого рода развитие способно превратиться в сильнейший фактор эрозии этой зоны и даже (при неблагоприятном сценарии) в серьезный вызов стабильности в Европе в целом.

К восточному сегменту европейского международно-политического пространства может быть отнесен и Кавказский регион, хотя и с некоторыми оговорками. При всем драматизме развивающихся там событий и нестабильности сегодняшней ситуации, для «старой», «традиционной» Европы он является довольно периферийным и в политическом, и в цивилизационном отношениях. К тому же его проблемы имеют относительно локальный характер и не слишком сильно угрожают остальной Европе какими-то серьезными негативными выбросами. Кроме того, эти проблемы правомерно рассматривать не столько в сугубо европейском геополитическом контексте, сколько в рамках специфической конфигурации, сердцевину которой составляют четыре страны региона (в том числе Россия), с подключением к ним как непосредственных соседей с ее южного фланга (Иран и Турция), так и влиятельных внерегиональных акторов (прежде всего США и ЕС). В то же время события вокруг Ирака и возникновение новых экономических, политических и военно-стратегических перспектив в рамках более широкого транскаспийского пространства (выходящего, в частности, и на Центральную Азию) объективно повышают международно-политическое значение Кавказского региона.

Промежуточная зона: западный вектор. Страны, недавно вошедшие в НАТО или являющиеся кандидатами на присоединение к этой структуре и к ЕС в обозримом будущем, образуют некую промежуточную зону в европейском международно-политическом пространстве. Речь идет о государствах, которые еще не так давно были в составе советской «внешней империи» (страны ЦВЕ) или даже частью СССР (случай с тремя новыми балтийскими странами). Их быстрая переориентация на Запад стала политической и психологической компенсацией за почти полувековое пребывание в тесных объятиях «Большого Брата» — и вызвала довольно болезненную реакцию Москвы, которой потребовалось немало времени для того, чтобы адаптироваться к новой ситуации и преодолеть возникшие на этой почве комплексы.

Выделение промежуточной международно-политической зоны из числа бывших союзников Москвы носит достаточно условный характер, в том числе и по причине ее неоднородности. Если вывести за скобки маловероятный сценарий возрождения амбициозного стремления Москвы к установлению контроля над территориями, которые она некогда считала «своими», каких-либо весомых внешнеполитических факторов, объединяющих все эти страны, практически нет (кроме разве что экзальтированного желания присоединиться к НАТО, что, впрочем, даже порождало между ними известную конкуренцию). Для Польши, например, важны взаимоотношения с соседями из числа бывших советских республик и особенно с Россией, но это вовсе не приоритетная задача для Чехии. Обе страны пребывают в состоянии определенной эйфории от сближения с Германией, парадоксальным образом сочетающейся с некоторыми болезненными историческими реминисценциями; но в Польше при этом фактом политического сознания, пусть даже и отодвинутым на задний план, остается озабоченность относительно послевоенных территориальных изменений, тогда как в Чехии аналогичного рода комплексы возникают по поводу решений о судьбе судетских немцев, связанных с этим вопросов собственности и т.п. Венгрия сильнее других ощущает себя уязвимой для дестабилизирующего влияния со стороны Балкан. Словакия на протяжении известного времени была своего рода парией в регионе, что создавало некоторые стимулы для ее внешнеполитической ориентации в восточном направлении. Несколько особняком от стран ЦВЕ стоят Болгария и Румыния — во всяком случае, именно таким образом их обычно рассматривают как по геополитическим основаниям, так и имея в виду социально-экономические характеристики и внутривнутриполитические обстоятельства (чем, в частности, обусловлено их включение лишь во второй эшелон кандидатов на присоединение к НАТО; есть сомнения и относительно темпов их вхождения в ЕС).

Для всех стран ЦВЕ вступление в НАТО или обозначение ясной перспективы присоединения к этой структуре имело важное политико-психологическое значение, позволяя снять комплекс уязвимости в отношении эвентуального «давления с Востока» и реализовать свой «европейский выбор». В принципе, присоединение к ЕС даст аналогичный эффект, хотя реализация этого плана оказывается на порядок сложнее и требует гораздо более значительных и болез-

ненных преобразований адаптационного характера. Вместе с тем сам факт успешного осуществления внешнеполитического дрейфа в западном направлении открывает перед странами ЦВЕ возможность определенного балансирования с помощью активизации «восточного курса». Признаки такой корректировки обозначились уже довольно четко.

Государствам Балтии пришлось столкнуться с гораздо более серьезной оппозицией Москвы их намерению присоединиться к НАТО, чем это имело место в отношении первой «волны» недавнего расширения альянса (за счет включения стран ЦВЕ). Очевидная геостратегическая уязвимость, обладание лишь рудиментарным военным потенциалом, наличие значительной русскоговорящей диаспоры и неурегулированных в связи с этим проблем делают балтийские государства потенциально подверженными внешнему давлению. Зато на другой чаше весов — поддержка и готовность к кооперативным взаимоотношениям со стороны Северной Европы, а также возможности развития сотрудничества в более широких рамках региона Балтийского моря.

Зона балтийских государств выглядит более однородной, чем ЦВЕ, однако здесь также существуют немаловажные внутренние различия. Литва не имеет таких проблем с Россией по вопросам статуса русскоязычных, как Эстония и Латвия. В то же время она является главным российским партнером (а имплицитно, и объектом российского давления) в отношении транзита в Калининградскую область. К этому надо добавить, что между самими балтийскими странами наличествуют территориальные проблемы, хотя их урегулирование, судя по всему, требует лишь рутинных дипломатических усилий.

В силу геополитических и экономических причин во внешнеполитической повестке дня балтийских стран важное значение сохраняет российское направление. Здесь, как и в случае со странами ЦВЕ, принципиальную роль играет эвентуальное преодоление Москвой своего бескомпромиссного негативизма по поводу расширения НАТО. Еще более существенным обстоятельством явилось бы налаживание кооперативных взаимоотношений между Россией и НАТО. Правда, косвенным следствием этой эволюции может стать относительное снижение приоритетности балтийской темы для самой России. Перед балтийскими странами — как это ни парадоксально в свете пертурбаций предшествующего десятилетия — объективно возникнет задача повысить внешнеполитическое внимание со стороны России, не в последнюю очередь с целью наращивания экономического взаимодействия, имеющего для них принципиальное значение.

Мягкое подбрюшье Европы? Балканы/Юго-Восточная Европа (ЮВЕ) на протяжении полутора десятилетий представляют собой наиболее нестабильную международно-политическую зону в этой части света. Войны и этнические чистки на территории бывшей Югославии продемонстрировали наличие исключительно взрывоопасного потенциала территориального передела данного субрегиона Европы по этнорелигиозным параметрам. Объем международных усилий по установлению мира и урегулированию конфликтов на Балканах был беспрецедентным, однако их эффективность оказалась далеко не очевидной,

а правомерность используемого инструментария в ряде случаев более чем сомнительной (военная операция НАТО в связи с событиями вокруг Косово, предпринятая без санкции СБ ООН). К исходу 1990-х гг. пламя постюгославских войн было в основном потушено, но возможность новых этнических конфликтов, угроза насильственного перемещения масс населения и риск распространения конфликтов на территории прилегающих государств будут еще долго вызывать озабоченность.

Неустойчива и возникшая политическая структура как внутри бывшей СФРЮ, так и в регионе в целом. Прежний баланс безопасности, каким бы хрупким он ни был, разрушен, и между странами субрегиона вполне возможно усиление напряженности, ибо ни одна из них не чувствует себя уверенно в новых условиях. Еще одну грань нестабильности на Балканах высветили события в Албании — возможность коллапса посткоммунистических режимов, деградации некоторых стран до уровня «несостоявшихся государств» (failed states). Албанский фактор дестабилизирует обстановку и иным образом, генерируя тенденцию к собиранию албанской нации, «разорванной» ныне между пятью имеющимися в субрегионе государствами. Если такая модель развития событий получит более широкое распространение, это может стать самым серьезным вызовом внутриевропейской стабильности.

Примечательно, что свой «вклад» в накопление потенциала нестабильности вносят и те страны региона, которые по формальному критерию членства в НАТО и/или ЕС могли бы быть включены в «западную» международно-политическую зону Европы — Греция и Турция. Их взаимный конфронтационный настрой временами идет на спад, но порой выходит на довольно опасный уровень. Он усугубляется так и не состоявшимся, несмотря на энергичные усилия со стороны ЕС и ООН, урегулированием проблемы Кипра. Осложняет положение дел и весьма настороженное отношение Евросоюза к стремлению Турции стать его членом, — в результате она чувствует себя «отстраненной» от Европы, которая, в свою очередь, ограничена в своем влиянии на развитие в этой стране и на ее политику. Греция по этой причине оказывается заинтересованной в поиске новых партнеров, сближение с которыми могло бы происходить на почве озабоченности по поводу Турции. А это, в частности, становится дополнительным стимулом для ее взаимодействия с Россией.

Поскольку субрегион ЮВЕ фрагментирован с точки зрения безопасности, ожидать его полноценного включения в общеевропейскую архитектуру в обозримой перспективе не приходится. Вместе с тем Балканы стали своего рода испытательным полигоном для развития механизмов внешнего вовлечения с целью урегулирования конфликтов и принуждения к миру. Достигнутые здесь результаты весьма противоречивы, однако примечательны как участие в миротворческих усилиях большого числа европейских государств, так и возникший на этой почве первый опыт реального сотрудничества между Россией и НАТО.

* * *

Таким образом, современной международно-политической «геометрии» Европы присущ переходный характер; все условно выделяемые в этой части света зоны находятся в процессе трансформации и способны эволюционировать в нечто отличающееся от их сегодняшней конфигурации. Несмотря на то что данный процесс пока не завершен, его основные линии определились достаточно четко.

Центр тяжести международно-политической системы в Европе смещается в западном направлении. Но само положение дел в зоне НАТО/ЕС отнюдь не беспроblemно. Из числа непосредственных задач на первом месте стоит вопрос о новом раунде расширения этих структур. В стратегическом плане все более актуальными становятся проблемы адаптации внешней политики западных стран и их многосторонних институциональных механизмов к изменившейся международно-политической среде. Здесь главные темы — отношения с США, налаживание взаимодействия с Россией и сотрудничество в обеспечении безопасности за пределами Европы.

Россия, сняв нереалистическую задачу формирования альтернативного полюса влияния, сможет ориентироваться на развитие кооперативных взаимосвязей с западными партнерами. Это открывает ей дополнительные перспективы на европейском внешнеполитическом поле, расширяет возможности российской политики в рамках СНГ, хотя и не устраняет некоторые неопределенности во взаимоотношениях с соседями из числа бывших советских республик.

Идет процесс инкорпорации стран «промежуточной зоны» в западный сегмент европейского международно-политического пространства. Вместе с тем и в ЦВЕ, и у новых стран Балтии возникают объективные предпосылки для более сбалансированной политики. На Балканах острая фаза конфликта пройдена, но остается в целом неустойчивая международно-политическая структура, что не исключает сценариев новой перегруппировки сил в субрегионе.

Проблемы международно-политического плана внутри Европы сохраняются. Важна ориентация на их разрешение путем развития кооперативного взаимодействия всех участников международной жизни и формирования более масштабного евроатлантического пространства. Именно на этом пути Европа может внести свой вклад в становление более стабильной и дееспособной глобальной системы международных отношений.

Многосторонние структуры

Развитие международных отношений в Европе в значительной мере происходит через функционирование различных многосторонних механизмов, каковых здесь больше, чем в любом другом регионе мира. Четыре из них занимают центральное место в международной системе: Европейский союз, НАТО, ОБСЕ и Совет Европы.

Европейский союз — уникальное образование, качественно выделяющееся из всей совокупности международных организаций и иных механизмов многостороннего взаимодействия на мировой арене¹. В рамках этой структуры осуществляется интеграция участвующих в ней стран, их постепенное сближение через передачу все более широких полномочий в регулировании общественной жизни на уровень всего объединения, которое в возрастающей степени обретает черты целостности и способность к самостоятельному функционированию. Объективная основа данного процесса — усиливающаяся интернационализация экономики; он сориентирован на формирование некоего наднационального (надгосударственного) образования, которое в принципе могло бы «заменить» собой существующие государственные структуры (хотя на деле такая перспектива довольно далека, если не вообще умозрительна).

Главной сферой интеграционного развития в рамках ЕС была и остается экономика. В этом плане центральная задача состоит в формировании унифицированного экономического пространства, в котором все субъекты (как физические, так и юридические) были бы поставлены во всех странах ЕС в равные условия независимо от своей национально-государственной принадлежности. Еще в 1968 г. было завершено создание таможенного союза (отменены все таможенные сборы при торговле между государствами-членами и введен общий таможенный тариф на внешних границах объединения). Формирование общих аграрного рынка и сельскохозяйственной политики началось даже раньше. В 1985 г. был принят Единый европейский акт, в соответствии с которым к концу 1992 г. образован единый внутренний рынок и устранены все ограничения и формальности, действующие на внутренних границах интеграционной группировки. С 1990 г. шло формирование Экономического и валютного союза с целью конвергенции экономических систем к концу десятилетия; в мае 1998 г. стал функционировать Европейский центральный банк, а в 1999–2002 гг. в большинстве стран ЕС (хотя не во всех) национальные денежные знаки были заменены единой валютой — евро (что само по себе является беспрецедентным событием).

Это традиционное направление интеграционного развития постепенно дополняется предоставлением объединению компетенций в новых областях: здравоохранение, транспорт, телекоммуникации, энергоснабжение, индустриальная политика, образование, культура, охрана окружающей среды, научные исследования и развитие технологий, социальная политика и т.п. Подписанный в 1992 г. в Маастрихте (Нидерланды) Договор о Европейском союзе установил, что последний будет иметь еще две «опоры» — сотрудничество в области внешней политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy — CFSP), а также взаимодействие в области судебной практики и внутренних дел (в частности, между полицейскими службами стран-участниц).

¹ Причисление ЕС к международным организациям довольно спорно; большинство аналитиков полагают, что речь идет о специфическом образовании с особой правовой природой. Само наименование Европейского союза официально закреплено лишь в 1992 г. Маастрихтским договором.

Интеграционное сообщество имеет исключительно развитую институциональную систему. Примечательная особенность ЕС — постепенная эволюция в сторону принятия решений не на основе единогласия, а квалифицированным большинством (что лишает государств-участников права вето). Другая тенденция — постепенное усиление органов с наднациональными признаками (формирующихся *не* на основе национально-государственного представительства и функционирующих в качестве выразителя интересов объединения в целом).

В целом сам факт существования Евросоюза оказывает колоссальное воздействие на трансформацию взаимоотношений между входящими в него государствами. Вместе с тем ЕС становится все более заметной величиной в системе глобальных международных отношений; в рамках сообщества создана система внешнеполитических консультаций и согласования, позволяющая государствам-членам весьма часто «говорить одним голосом» и придающая ЕС характер самостоятельного актора на международной сцене. Это проявляется и в ООН, и на многих международных конференциях и переговорах, и в связи с различными проблемными международно-политическими ситуациями. В некоторых случаях влияние ЕС оказывалось весьма весомым, причем иногда интеграционное объединение брало на себя инициативу в продвижении определенных международно-политических проектов (как это было, например, с Пактом стабильности в Европе, заключенным в 1995 г.). Интеграционное объединение проводит активную политику в отношении стран третьего мира; по линии ЕС оказывалась помощь постсоциалистическим странам (Программа экономической реконструкции в отношении стран Центральной и Восточной Европы — PHARE, и Программа технической помощи странам СНГ — TACIS). В 1997 г. вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией (предусматривающее, в числе прочего, развитие политического диалога между сторонами).

Однако интеграция в ЕС в области взаимоотношений с внешним миром (за исключением сферы торгово-экономических связей) осуществляется, прежде всего, через межправительственную координацию и в гораздо меньшей мере — посредством делегирования полномочий на уровень интеграционного объединения. Сфера внешней политики остается довольно чувствительной, и государства весьма осторожны в том, что касается отказа от своих прав и возможностей в этой области. В результате из-за несовпадения внешнеполитических ориентиров и приоритетов стран-участниц «единая внешняя политика» нередко оказывается невозможной даже на основе согласования позиций². Сегодня это является одной из центральных проблем ЕС и предметом серьезных дискуссий относительно его будущего развития. Хотя в принципе существует согласие, что для повышения роли ЕС в международных делах нужно формирование «единой внешней политики», однако практическую реализацию такого

² В частности, вклад ЕС в разрешение многих драматических коллизий на территории бывшей Югославии оказался гораздо меньшим, чем ожидалось. В 2003 г. участники ЕС оказались расколо-тыми по вопросу о поддержке военной операции США против Ирака.

курса сдерживают опасения государств-членов ограничить свою свободу рук во внешнеполитической сфере.

Еще одна проблема, стоящая на повестке дня ЕС, — активизация военно-политической интеграции. Здесь тоже существует общая посылка, что «единство Европы» будет неполным без интеграции в оборонной сфере. В практическом же отношении важным импульсом стало осмысление провалов ЕС в плане воздействия на развитие событий в бывшей Югославии, считается, что этот опыт наглядно показал: для эффективности совместной внешней политики необходимы конкретные возможности ее военного обеспечения.

С обращением ЕС к военно-политической тематике возникают определенные проблемы. Некоторые из его стран-участниц, не входящие в НАТО (Австрия, Финляндия, Швеция, Ирландия), опасаются, что активизация военного измерения политики безопасности в деятельности ЕС чревата размыванием их нейтрального статуса. Для них нежелательны ни трансформация интеграционного объединения в военно-политическое образование, ни его постепенное вовлечение в сферу деятельности НАТО. Кроме того, перспектива активизации военно-политического сотрудничества на базе ЕС вызывала беспокойство у приверженцев «атлантического» акцента в военно-политическом сотрудничестве как ненужное дублирование механизмов НАТО или даже как развитие некоей альтернативной по отношению к альянсу линии. По этой же причине весьма сдержанное отношение к планам на сей счет демонстрировали США.

Поворотным пунктом стала встреча французского президента Ж. Ширака и британского премьер-министра Т. Блэра в Сен-Мало в декабре 1998 г., когда были приняты принципиальные политические решения о прорыве на этом направлении интеграции в ЕС. С тех пор «европейская политика безопасности и обороны» (ЕПБО, или European Security and Defence Policy — ESDP) развивается ускоренными темпами. Хотя при этом важно иметь в виду, что речь не идет ни о трансформации ЕС в военно-политическую организацию, ни о создании «европейской армии», которая заменила бы национальные вооруженные силы. Цель сформулирована гораздо скромнее — обеспечить Евросоюзу военные возможности для выполнения так называемых «Петерсбергских миссий»³, к числу которых относят три типа задач: (1) традиционное миротворчество (peacekeeping); (2) спасательные и гуманитарные операции; (3) кризисное регулирование (включая превентивные действия по предотвращению конфликтов и «принуждение к миру» — peace enforcement)⁴.

³ Название восходит к решению Западноевропейского союза (ЗЕС), принятому в июне 1992 г. в Петербурге (Германия). Речь шла о трех типах операций с использованием военной силы — в дополнение к традиционным задачам оказания взаимной помощи для совместного отпора агрессии. ЗЕС возник в 1954 г. (по Парижским соглашениям) в результате преобразования Западного союза, созданного Брюссельским договором 1948 г. В 2000 г. было принято решение о постепенной передаче функций ЗЕС Европейскому союзу.

⁴ Речь, таким образом, не идет о функции «совместной обороны», которая является главной для НАТО. Следует, однако, заметить, что одна из трех категорий «Петерсбергских миссий» (кризисное регулирование и «принуждение к миру») предусматривает осуществление вооруженными силами боевых действий.

На саммите ЕС в Хельсинки (декабрь 1999 г.) было решено создать к 2003 г. потенциал, позволяющий в двухмесячный срок развернуть военный контингент численностью 50–60 тыс. человек («корпус быстрого развертывания» в составе до 15 бригад), способный к самостоятельным действиям по выполнению всего спектра «Петербургских миссий» и поддержанию боеготовности по меньшей мере в течение года. С 2000 г. функционируют новые структуры ЕС — Комитет по политике и безопасности (для согласований по внешнеполитическим и военным вопросам) и Военный комитет (в составе начальников главных военных штабов стран-участниц)⁵. В 2003 г. началась первая практическая операция по линии ОЕПБО в Македонии, где к ЕС перешли функции, которые с августа 2001 по конец марта 2003 г. выполнялись силами НАТО⁶. Кроме того, в 2003 г. полицейская миссия ЕС заменила полицейские силы ООН в Боснии и Герцеговине⁷.

Еще одно крупное «досье» Евросоюза — очередное расширение с увеличением числа его членов почти вдвое. Это требует крупномасштабной перестройки механизма руководящих органов ЕС, основные направления которой были определены договором, подписанным в Ницце в феврале 2001 г. С целью определения перспектив дальнейшего развития интеграционного объединения в феврале 2002 г. начал работу Конвент по проблемам будущего Европы — специальная структура в составе представителей законодательной и исполнительной власти государств-членов и различных институтов ЕС. Конвент подготовил проект конституционного договора, который осенью 2003 г. стал предметом обсуждения на межправительственной конференции и должен был получить одобрение на саммите ЕС с участием глав государств и правительств стран-членов и стран-кандидатов⁸. Процесс планировалось завершить подписанием в мае или июне 2004 г. нового Римского договора, который ввел бы в действие Конституцию Европейского союза. Однако в декабре 2003 г. участники саммита не смогли прийти к согласию по представленным предложениям, что поставило весь этот амбициозный проект под угрозу срыва.

Тем не менее общая тенденция развития Европейского союза представляется довольно отчетливой. Происходит расширение как круга участников интеграционного объединения, так его функциональной сферы. ЕС превращается в важнейший структурный элемент политической и экономической организации

⁵ Создан также небольшой по размерам (примерно 120 специалистов) Военный штаб, занимающийся оценкой ситуаций, в отношении которых могут оказаться востребованными «Петербургские миссии», и подготовительной работой по их осуществлению.

⁶ Впрочем, предоставление средств НАТО для операции «Конкордия», проводимой ЕС в Македонии, продолжалось до 15 декабря 2003 г.

⁷ Для выполнения «Петербургских миссий» в ЕС создается не только военный, но и гражданский потенциал (в составе 5 тыс. чел.) для развертывания в кризисных зонах.

⁸ Следует отметить, что такой механизм принятия решений по предложениям Конвента оставляет последнее слово за национально-государственными инстанциями стран ЕС. Вместе с тем представленные на Конвенте сторонники максималистских идей, вектор которых нацелен на преобразование ЕС в формальную федерацию и размывание национально-государственных структур, рассчитывали на политическую весомость своих предложений.

континента. Вместе с тем Европейский союз вступает в период серьезной внутренней трансформации, которая будет иметь огромное значение — как для его будущего, так и для будущего Европы в целом.

НАТО. Эта организация обеспечивает взаимодействие стран-участниц в военно-политической области и является, безусловно, наиболее развитой из всех существующих в Европе многосторонних структур обеспечения безопасности. В НАТО создана целая система механизмов, через которые осуществляется совместная деятельность государств-членов, начиная от согласования политики, проводимой участниками альянса на международной сцене, и вплоть до подготовки к организации боевых действий в случае войны⁹. Военный механизм НАТО представляет собой уникальное явление — как по своим масштабам, так и по степени интегрированности входящих в него национально-государственных компонентов.

Вместе с тем с окончанием холодной войны угроза широкомасштабного военного столкновения по линии Восток — Запад была фактически снята с повестки дня. Строго говоря, это означало, что военный альянс утратил свой *raison d'être* — смысл существования, поскольку таковой состоял прежде всего в подготовке к отражению агрессии. Североатлантический союз сталкивается с серьезнейшей задачей адаптации к новым обстоятельствам и переосмысления своей роли в новых условиях. Дважды на протяжении 1990-х гг. принимаются новые стратегические концепции НАТО (на саммитах в Риме в 1991 г. и в Вашингтоне в 1999 г.). Процесс перестройки альянса, сопровождающийся острыми дебатами между его участниками, получает развитие по следующим основным направлениям.

1. Происходит определенное снижение военной активности в рамках НАТО. Традиционная задача организации коллективной обороны в случае внешней агрессии и обеспечения соответствующих военных возможностей сохраняется в качестве основной, однако масштабы военных приготовлений после окончания холодной войны сократились. Была снижена численность вооруженных сил, некоторая их часть переведена на пониженный уровень боеготовности, уменьшена роль ядерного компонента в военной стратегии, перестроено военное командование со значительным сокращением общего числа штабов различного уровня. Вместе с тем в последнее время ставится вопрос о необходимости серьезной качественной модернизации военного потенциала.

⁹ Ядро военной организации альянса — интегрированная командная структура, обеспечивающая взаимодействие вооруженных сил государств-членов и их подготовку для участия в коллективной обороне в случае возникновения вооруженного конфликта. Этот механизм включает в себя десятки разнообразных компонентов — командований, комитетов, агентств, различных элементов общей военной инфраструктуры и т.п. В то же время основная часть вооруженных сил стран-участниц контролируется ими самими и передается НАТО только в случае войны (хотя некоторые воинские формирования выделены в распоряжение интегрированной командной структуры и в мирное время).

2. На первом этапе после окончания холодной войны особый акцент был сделан на усилении невоенных функций альянса. Одобренная сессией Североатлантического совета на высшем уровне в Риме (1991) «Новая стратегическая концепция» особо выделяла значение политических аспектов обеспечения безопасности путем развития диалога и сотрудничества. Подчеркивается необходимость повышения политической роли альянса и его вклада в обеспечение стабильности и безопасности в Европе во взаимодействии с другими структурами, оперирующими в регионе.

3. Прилагаются усилия для укрепления роли альянса как инструмента стратегического вовлечения США в Европу с одновременным обеспечением большей самостоятельности европейским участникам НАТО. В 1994 г. официально одобрен курс на формирование «европейской идентичности в области безопасности и обороны» (European Security and Defense Identity – ESDI) в рамках НАТО; принята концепция «объединенных совместных оперативных группировок» (Combined Joint Task Force – CJTF; перевод на русский язык, принятый в официальных документах НАТО – «многонациональные оперативные силы»), которые могут выделяться из состава НАТО в качестве «отделимых, но не отдельных сил» для операций, осуществляемых европейскими членами альянса без участия США. Предусматривается более широкое использование многонациональных формирований, образуемых европейскими участниками НАТО.

4. Взят курс на установление широких контактов и активное развитие кооперативного взаимодействия со странами, не входящими в НАТО. В 1991 г. создан Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС), консультативный форум, включивший в свой состав, наряду с государствами НАТО, бывшие соцстраны, а затем и государства, возникшие на территории распавшегося СССР. Впоследствии некоторые нейтральные страны также стали партнерами НАТО в рамках этой структуры, которая в 1997 г. была формально преобразована в Совет Евро-Атлантического партнерства (СЕАП). В 1994 г. инициирована программа «Партнерство ради мира» (ПРМ), приглашающая все страны ОБСЕ к сотрудничеству с НАТО на основе индивидуальных проектов по таким вопросам, как обеспечение прозрачности (транспарентности) военного планирования и военных расходов, введение гражданского контроля над вооруженными силами, осуществление совместного планирования, обучения и боевой подготовки воинских формирований для использования в целях миротворчества, спасательных и гуманитарных операций¹⁰.

5. Начиная с 1993 г. центральное место в дискуссиях относительно НАТО занимает вопрос о возможности расширения альянса и вступлении в него бывших соцстран и стран Балтии. Россия вела активную политическую кампанию против расширения НАТО, апеллируя к необходимости не допустить возникновения новых линий раздела в Европе. Со стороны НАТО подчеркивалось, что вхождение в альянс новых членов расширит зону стабильности, будет сопровождаться сдержанностью в распространении военной инфраструктуры блока

¹⁰ На установление партнерских отношений с НАТО в рамках программы ПРМ пошли 27 стран.

на Восток и должно происходить с одновременным интенсивным наращиванием связей с Россией. Польша, Чехия и Венгрия стали полноправными членами НАТО в 1999 г. Решение о второй «волне» расширения альянса было принято на сессии Совета НАТО в Праге в ноябре 2002 г.; в качестве кандидатов на очередное присоединение были названы семь стран — Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения¹¹.

6. Растущее внимание уделяется определению и обоснованию новых миссий альянса, выходящих за рамки тех функций, которые были очерчены Северо-атлантическим договором. При этом особо подчеркивается необходимость переориентации альянса на решение задач кризисного регулирования и миротворчества, с соответствующим изменением военных приготовлений, обеспечением гибкости и мобильности вооруженных сил. В «Стратегической концепции НАТО», одобренной на юбилейном саммите альянса в апреле 1999 г., в число возможных задач впервые было включено «проведение операций по реагированию на кризисные ситуации, не подпадающих под статью 5 Вашингтонского договора» (т.е. не связанных с коллективной обороной от внешней агрессии). Первым практическим опытом использования сил НАТО в этих целях стали ракетно-бомбовые удары по Югославии, начавшиеся в марте 1999 г. под официальным предлогом прекращения гуманитарной катастрофы в Косово. Военная кампания НАТО против Югославии показала, что альянс претендует на право применять силу за пределами территории стран-членов и готов делать это без санкции Совета Безопасности ООН.

7. С целью вдохнуть новую жизнь в НАТО ставится вопрос об активизации альянса за пределами его традиционной зоны ответственности. В 2003 г. с одобрения Совета Безопасности ООН многонациональный воинский контингент, призванный обеспечить стабильность в Афганистане после свержения режима талибов, был переведен под командование НАТО. Фактически это первый пример выполнения альянсом военных функций вне Европы. Пока не ясно, получит ли эта линия развитие в будущем и каковы будут ее международно-политические последствия¹². Имея в виду обретение альянсом оперативных возможностей быстрого реагирования на кризисные ситуации за пределами зоны ответственности НАТО, было принято решение создать к 2006 г. многонациональные совместные силы высокой боеготовности (NATO Response Force) с наземным компонентом примерно размером с бригаду (20 тыс. человек).

8. В контексте дебатов о расширении НАТО и для минимизации российско-го противодействия этому процессу был поставлен вопрос о формировании качественно новых отношений альянса с Россией. В мае 1997 г. РФ и НАТО

¹¹ Эти страны станут членами НАТО после ратификации протоколов об их присоединении, подписанных 26 марта 2003 г. (Впоследствии в ареал альянса были включены Западные Балканы, когда его членами стали Албания, Хорватия, Черногория, Северная Македония.)

¹² В частности, в российских дебатах на этот счет высказывались полярные суждения: от исходящих из мотивов традиционного алармизма («НАТО не только приближается к нам с запада, но теперь еще и заходит с юга») до оценки ситуации как прямо соответствующей интересам безопасности России («НАТО защищает наши южные рубежи от международного терроризма»).

заключили Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности, определивший «цели и механизм консультаций, сотрудничества, совместного принятия решений и совместных действий, которые составят ядро взаимоотношений между Россией и НАТО». Был создан и начал функционировать Совместный постоянный совет Россия — НАТО. В связи с событиями вокруг Косово отношения между нашей страной и альянсом были заморожены. В контексте общей постельцинской корректировки российского внешнеполитического курса начался процесс восстановления этих отношений. В мае 2002 г. принято решение о создании нового Совета Россия — НАТО, с отказом от старого алгоритма «19+1» (когда России противостояла консолидированная позиция всех стран НАТО) и принятием формулы «двадцатки» (позволяющей, как предполагалось, всем участникам выступать на равных уже на самых ранних этапах обсуждения).

В 2000-х гг. Североатлантический союз вступил в полосу испытаний, которые, по мнению наблюдателей, будут иметь критическое значение для его будущего.

Серьезнейшим вызовом для НАТО стали террористические атаки против США 11 сентября 2001 г. и последовавшие за этим события. Решение активизировать ст. 5 Североатлантического договора (впервые за всю его историю!) оказалось чисто символическим и не имеющим какого-либо практического значения: США фактически отказались от помощи союзников, и вовлечение НАТО как организации в военную операцию против режима талибов в Афганистане оказалось по сути дела нулевым. Это дало основания поставить вопрос о том, что альянс по своему функциональному предназначению, организации, структуре и подготовке не соответствует новым вызовам безопасности, и поэтому востребованность данной структуры, с точки зрения реальных интересов ее участников, будет резко сокращаться.

Затем возникла проблема отношения к военной операции США против Ирака. Ряд участников альянса (Франция, Германия, Бельгия) отказались согласиться с использованием Вашингтоном военной силы без санкции Совета Безопасности ООН. Более того, в феврале 2003 г. эти страны наложили вето на обсуждавшийся в НАТО план предоставления «дополнительной защиты» Турции на случай ракетных атак со стороны Ирака¹³. Иными словами, под вопрос был поставлен принцип взаимной военной помощи как основы «атлантической солидарности» в сфере обеспечения безопасности — по причинам политически мотивированного несогласия с политикой США, их ориентации на односторонние действия и нежелания обращать внимание на мнение союзников.

¹³ Речь шла о развертывании в Турции комплексов ПВО «Пэтриот», размещении на территории страны спецчастей для защиты от химического и бактериологического оружия, а также отправке туда самолетов дальнего радиолокационного обнаружения и управления (АВАКС). Сторонники таких действий настаивали на них как на реализации принципа совместной защиты от внешнего врага, а оппоненты полагали, что подобное развертывание будет означать вовлечение НАТО в войну, которую отнюдь не все участники считали возможным поддержать.

Судя по всему, НАТО ожидает период «больших дебатов» о будущей роли альянса и его возможностях.

ОБСЕ. Эта структура (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), на протяжении более чем двух десятилетий называвшаяся Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), начала функционировать в 1973 г. как дипломатический форум в составе 35 государств. В их число входили практически все страны Европы¹⁴, а также США и Канада. Уникальный характер СБСЕ состоял в том, что государства, относящиеся к разным общественно-политическим системам и входившие в противостоящие друг другу военные структуры – НАТО и ОВД, а также нейтральные и неприсоединившиеся государства сумели организовать постоянный процесс диалога и переговоров по актуальным проблемам обеспечения мира и стабильности в Европе.

Результатом деятельности СБСЕ стал Заключительный акт, принятый в Хельсинки в 1975 г. и определивший принципы взаимоотношений между государствами («Хельсинкский декалог»), а также наметивший конкретные шаги по развитию сотрудничества в ряде областей. Продолжением этой линии стали встречи представителей государств СБСЕ в Белграде (1977–1978), Мадриде (1980–1983), Вене (1986–1989), организация научного (1980, Бонн) и культурного (1985, Будапешт) форумов, проведение конференций по экономическому сотрудничеству (1990, Бонн), по «человеческому измерению» СБСЕ (1990, Копенгаген; 1991, Москва), по Средиземноморью (1990, Пальма-де-Майорка).

Важным направлением деятельности СБСЕ стало обеспечение военной разрядки в Европе. Конкретные меры по повышению взаимного доверия в военной области были определены еще Хельсинкским Заключительным актом; их дальнейшее развитие и углубление предусматривались соответствующими документами, принятыми в Стокгольме (1986) и Вене (1990). В рамках СБСЕ велись переговоры по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (1990), который стал этапным событием в деле укрепления стабильности в регионе. В соответствии с принятыми в рамках СБСЕ обязательствами в отношении большей транспарентности военной деятельности государств-участников был подписан Договор по открытому небу (1992).

К рубежу 1990-х гг. СБСЕ внесло исключительно важный вклад в дело стабилизации обстановки в европейском регионе и развития общеевропейского сотрудничества. Преодоление холодной войны в Европе было в значительной мере осуществлено именно через деятельность СБСЕ и объективно ставило эту структуру в центр постконфронтационной фазы международно-политического развития в этой части света. Парижская «Хартия для новой Европы», принятая на встрече глав государств и правительств стран СБСЕ в 1990 г., в целом исходила именно из такого видения.

¹⁴ Исключение составили лишь Албания и Андорра (последняя не обладала в указанное время полным суверенитетом).

Распад социалистического лагеря и затем СССР, равно как и происшедшие вследствие этого кардинальные изменения в европейском международно-политическом ландшафте, не могли не наложить заметный отпечаток на деятельность СБСЕ. Характерной чертой 1990 х гг. стали значительные нововведения, осуществленные по целому ряду направлений, и одновременно непрекращающиеся дебаты о функциональном предназначении этой структуры и ее роли в организации международной жизни в Европе.

Были предприняты шаги по организационному укреплению СБСЕ и его структурной консолидации. На это нацеливал еще указанный выше документ Парижского саммита (1990); в 1992 г. в Хельсинки был принят документ «Вызов времени перемен» и пакет решений организационного характера; в 1994 г. на Будапештском совещании в верхах было решено преобразовать СБСЕ из переговорного форума в постоянно действующую организацию и именовать ее с 1995 г. Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Существенно расширился круг участников ОБСЕ. В состав организации были приняты все постсоветские государства, а также страны, возникшие на территории бывшей Югославии. В результате участниками ОБСЕ стали свыше пятидесяти государств. Это, несомненно, придало данной структуре более репрезентативный характер и вместе с тем способствовало интеграции в «европейское пространство» новых государств, возникших в Закавказье и Центральной Азии. Однако если раньше они включались в него как часть СССР, то теперь представлены в ОБСЕ непосредственно. Зона ОБСЕ, таким образом, выходит далеко за пределы Европы¹⁵.

В деятельности ОБСЕ стало уделяться повышенное внимание проблемам международно-политического развития в Европе, приобретающим особое значение после окончания холодной войны. С этой целью образован ряд специальных структур ОБСЕ. Так, дислоцированный в Вене Центр по предотвращению конфликтов позволяет государствам-членам проводить соответствующие консультации. Бюро по демократическим институтам и правам человека, (размещенное в Варшаве), содействует расширению сотрудничества в области «человеческого измерения» и формирования гражданского общества в новых демократических странах. В 1997 г. в ОБСЕ была введена должность Представителя по свободе средств массовой информации. Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности является постоянно действующим органом по проведению новых переговоров в области контроля над вооружениями, разоружения и укрепления доверия и безопасности.

Особо отметим обращение ОБСЕ к проблематике конфликтных ситуаций в зоне действия организации. Миссии ОБСЕ долгосрочного характера с целью политического мониторинга, поощрения контактов между конфликтующими

¹⁵ В данной связи иногда высказывается мнение, что ОБСЕ утратила свое преимущественно европейское предназначение, и ее деятельность будет неизбежно приобретать более размытый характер. Кроме того, увеличение числа участников усложняет процесс разработки политики ОБСЕ и затрудняет принятие решений, что нередко используется как аргумент против сохранения правила консенсуса.

сторонами, содействия строительству демократических институтов направлялись в Боснию и Герцеговину, Хорватию, Македонию, Грузию, Молдову, Таджикистан, Эстонию, Латвию, Украину; специальные группы по линии ОБСЕ находились в России (Чечня), Албании и Белоруссии. Учреждение в ОБСЕ должности Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и его деятельность способствовали известному ослаблению напряженности в ряде потенциально конфликтных ситуаций (например, в связи с положением русскоязычного населения в некоторых странах Балтии).

Значительные усилия были предприняты по линии ОБСЕ для урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе. Под ее эгидой функционирует так называемая Минская группа, нацеленная на выработку решения по этой конфликтной ситуации. Будапештский саммит ОБСЕ (1994) принял решение о создании, на основе соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН, многонациональных сил по поддержанию мира после достижения согласия сторон о прекращении военного конфликта. Было также решено разработать план по формированию, составу и оперативной деятельности подобного рода сил. Реализация этого плана, по сути дела, означала бы принципиально новую роль ОБСЕ в деле урегулирования конфликтов¹⁶.

Вместе с тем будущее ОБСЕ ставится под вопрос в контексте доминирующих тенденций международно-политического развития в Европе. Весьма широко распространены представления о том, что эта организация выполнила свое историческое предназначение и по большому счету утратила дееспособность. Во всяком случае, на центральном месте в Европе оказываются НАТО и ЕС, а поскольку именно к ним планируют присоединиться еще немало стран, маргинализация ОБСЕ становится как будто неизбежной.

И все же, как представляется, у этой структуры есть своя ниша в европейском международно-политическом пространстве. Ее официальное предназначение сегодня — предупреждение конфликтов на ранней стадии, их предотвращение, урегулирование и постконфликтное восстановление. ОБСЕ может осуществлять соответствующий мониторинг, стимулировать государства к большей транспарентности, принятию некоторых общепринятых стандартов в отношении определенных аспектов своего внутреннего развития, а это, в свою очередь, содействует повышению международно-политической ответственности государств, их более тесной включенности в международную систему. У ОБСЕ есть опыт и возможности аналитической, политической и организационной работы по новым, нетрадиционным вызовам безопасности (нелегальная торговля оружием, наркотики, отмывание денег, миграция, межэтнические взаимоотношения, терроризм и т.п.). В проблемных странах и субрегионах участие наблюдателей ОБСЕ в проведении выборов придает последним более убедительную политическую легитимность. Не следует забывать и о том, что ОБСЕ — единственная структура, которая отвечает формуле «от Ванкувера до Владивостока».

¹⁶ Претворение в жизнь указанного решения оказалось заблокированным в результате неспособности конфликтующих сторон договориться о политических принципах урегулирования.

Совет Европы. Возник в 1949 г. и в настоящее время включает в свой состав практически все страны континента¹⁷. Цель этой организации — добиваться сближения между государствами-участниками путем содействия расширению демократии и защиты прав человека, а также сотрудничеству по вопросам культуры, образования, здравоохранения, молодежи, спорта, права, информации, охраны окружающей среды.

Особенность Совета Европы — сочетание в его деятельности принципов правительственного и парламентского представительства. В первом случае осуществляется традиционное межправительственное согласование: в рамках Комитета министров, который является высшим органом организации и собирается дважды в год в составе министров иностранных дел стран-участниц, обсуждаются политические аспекты сотрудничества в указанных областях и принимаются (на основе единогласия) рекомендации правительствам, а также декларации и резолюции по международно-политическим вопросам, имеющим отношение к сфере деятельности Совета Европы. Иногда проводятся встречи глав государств и правительств стран — участниц Совета Европы. Недавно созданный в качестве его органа Конгресс местных и региональных властей призван содействовать развитию местной демократии. Несколько десятков комитетов экспертов занимаются организацией межправительственного сотрудничества в областях, относящихся к сфере действия Совета Европы.

Вместе с тем более заметна на публичном уровне и вызывает широкий политический резонанс деятельность Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), в которой представлены депутаты из национальных законодательных органов (в том числе от оппозиционных партий). Она является главным инициатором осуществляемых Советом Европы акций и проводит свои пленарные заседания трижды в год, принимая большинством голосов рекомендации Комитету министров и национальным правительствам, организуя парламентские слушания, конференции, colloquiums, формируя различные комитеты и подкомитеты, исследовательские группы и т.п. Значительна политическая роль Генерального секретаря Совета Европы, который избирается указанной ассамблеей, организует повседневную работу организации и выступает от ее имени в многообразных контактах на международной сцене.

По всем основным направлениям своей деятельности Совет Европы осуществляет многочисленные мероприятия, содействующие не только развитию сотрудничества между государствами-членами, но и формированию некоторых общих для них ориентиров в организации общественной жизни. Особое значение имеют свыше 170 разработанных и принятых общеевропейских конвенций¹⁸, которые обязательны к соблюдению для ратифицировавших их государств.

¹⁷ В число участников организации входят также несколько государств, относящихся к европейскому ареалу не по географическим, а по политическим основаниям: Кипр и три страны из Кавказского региона.

¹⁸ Это эквивалентно примерно 10 тыс. двусторонних договоров и соглашений.

Существовавшая в регионе международно-политическая конфронтация делала невозможным участие в Совете Европы социалистических стран¹⁹. В результате окончания холодной войны деятельности этой организации был придан новый импульс, побудив ее сконцентрировать внимание на вопросах демократических преобразований. В результате даже само вступление в Совет Европы становилось дополнительным стимулом для их осуществления. Так, вновь входящие в Совет Европы государства должны были взять на себя обязательство подписать Европейскую конвенцию по правам человека, вошедшую в силу в 1953 г., и принять всю совокупность ее контрольных механизмов²⁰. Условием присоединения новых членов к Совету Европы является также наличие демократического правового устройства и проведение свободных, равных и всеобщих выборов. Важно и то, что многие вопросы становления гражданского общества в пост-социалистических странах стали предметом внимания в рамках Совета Европы. В их числе — проблемы защиты национальных меньшинств, вопросы местного самоуправления.

Совет Европы — авторитетная международная организация, само участие в которой служит для всех государств-членов своего рода свидетельством об их соответствии высоким стандартам плюралистической демократии. Отсюда — возможности воздействия на тех участников (или кандидатов на присоединение к Совету Европы), где на этой почве возникают те или иные проблемы. Вместе с тем это может создавать опасения соответствующих стран относительно недопустимого вмешательства в их внутренние дела, особенно со стороны ПАСЕ. Иными словами, деятельность Совета Европы нередко оказывается вписанной в тот или иной конкретный международно-политический контекст и рассматривается участниками прежде всего сквозь призму их непосредственных внешнеполитических интересов; естественно, в результате могут возникать довольно серьезные коллизии. Это не раз происходило на деле, например, в связи с внутрисполитической обстановкой в Турции и в Белоруссии²¹; проблемой прав русскоязычного населения в некоторых странах Балтии; военными действиями, политическими процессами и положением беженцев в Чечне (Россия); при обсуждении вопроса о присоединении Хорватии к Совету Европы.

¹⁹ К моменту окончания холодной войны в состав Совета Европы входили лишь 23 западноевропейских государства.

²⁰ К таковым относится прежде всего Европейский суд по правам человека, в который могут обращаться граждане стран-участниц и который принимает обязательные для последних решения. Общее число зарегистрированных обращений в суд постоянно растет; в 2001 г., например, оно превысило 13 тыс.

²¹ В частности, в 1992 г. Белоруссии был предоставлен статус специально приглашенного гостя для участия в работе ПАСЕ, но в 1997 г. он был аннулирован в связи с проведением в стране выборов, которые были сочтены ПАСЕ нелегитимными. У Минска осуществляемый Советом Европы мониторинг за внутрисполитическим развитием в стране вызывает серьезное раздражение.

* * *

Характер задач, стоящих в повестке дня международно-политического развития в Европе, претерпевает значительные изменения. Ушли в прошлое темы, которые были приоритетными на протяжении нескольких десятилетий в эпоху холодной войны, — поддержание военного равновесия между Востоком и Западом, обеспечение определенного баланса между экономической, политической и идеологической сторонами их взаимоотношений, минимизация дестабилизирующих аспектов их экзистенциального соперничества.

Сегодня пристального внимания и энергичных действий требуют иные сюжеты. Один из центральных — преодоление разрыва в уровнях социально-экономического развития разных стран региона, формирование дееспособной политической системы в государствах, вступивших на путь развития демократии и цивилизованных рыночных отношений. Важнейшим направлением является кооперативное взаимодействие европейских государств по новым вызовам, имеющим трансграничный, транснациональный характер, — преступность, миграция, межэтнические и межрелигиозные отношения, сепаратизм, доступ к ресурсам и экономическая безопасность, экология и др.

Новую повестку дня формируют и такие противоречивые по своей сути проблемы как соотношение принципа территориальной целостности государств — и права наций/народов на самоопределение; суверенитета государств — и оснований, способов и пределов вмешательства международного сообщества в их внутренние дела; тенденций к глобализации — и путей минимизации ее негативных последствий; укрепления традиционных постулатов международного права (равноправие государств, главенствующая роль ООН и т.п.) — и объективной потребности более эффективного регулирования международных процессов.

По большому счету все эти проблемы имеют более глобальный характер и чреваты возникновением острых коллизий на уровне общемировой системы международных отношений. Именно поэтому столь велико значение опыта, который может дать формирование европейской архитектуры. По сути дела, она призвана дать ответ на вопрос, можно ли (и как) найти конструктивные подходы к грядущим вызовам мирового развития.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА*

Подавляющее большинство тех социально-экономических и международно-политических явлений, которые вызвали к жизни феномен глобализации, в значительной мере связаны с Европой — и своим происхождением, и особенностями эволюции, и сущностными особенностями. Вместе с тем обретение современным миром неких принципиально новых глобальных характеристик сказалось на месте Европы в современном мире самым основательным, если не сказать — радикальным образом. [...]

Меняющаяся роль Европы

[...] Элементы европейской культуры, образа жизни и технологий можно обнаружить в любом регионе мира. Предметом заимствования стали и опробованные на европейской почве способы организации общественной жизни — хотя уже далеко не безоговорочно принимаемые как образец для подражания, а нередко и вызывающие отторжение, противодействие, стремление противопоставить им те или иные альтернативные модели.

То, чем Европа гордится — эффективно функционирующее демократическое государство, реальное разделение властей, гарантированное верховенство закона — утвердилось и востребовано далеко не везде. Так, европейские стандарты в области прав человека и гражданских свобод¹ являются во многих странах

* В соавторстве с С.В. Уткиным. Опубликовано в книге: Современные глобальные проблемы. Учеб. пособие / Под ред. В.Г. Барановского, А.Д. Богатурова. М.: Аспект Пресс, 2010. (Глава 5. Международно-политическая трансформация европейского пространства. С. 88-109.) Воспроизводится с незначительными сокращениями.

¹ Согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (открыта для подписания в 1950 г.) и протоколам к ней, европейские государства должны обеспечивать гражданам:

- право на жизнь;
- защиту от пыток, рабства, принудительного труда, дискриминации, лишения свободы за долги, высылки граждан и коллективной высылки иностранцев, смертной казни;
- право на свободу, личную неприкосновенность, уважение частной жизни, вступление в брак;
- право на справедливое судебное разбирательство, наказание — только по закону, право на правовую защиту;
- свободу мысли, мнения, совести и религий;
- свободу собраний и объединений;
- защиту собственности;
- право на образование;
- право на свободные выборы;
- свободу передвижения.

общепризнанным ориентиром, но часто лишь на уровне общественного сознания, как желательная норма и критерий демократии и прогресса — но не как официально принимаемое обязательство (поскольку таковое пока невозможно выполнить). Однако сами категории, с помощью которых описывается и нынешнее состояние, и перспективы развития политических систем стран мира, несут на себе отпечаток европейского опыта; по нему судят о характере политической системы, с ним сравнивают практическое воплощение заложенных в нее принципов.

В Европе были выработаны и протестированы не только образцы внутренней организации государства, но и современные модели международного общения. Сосуществование в географически ограниченном пространстве множества разных этносов, религий, культур превращало возможность или невозможность их мирного взаимодействия в центральную тему исторической эволюции Европы. Когда неспособность его обеспечить брала верх, разрушительные последствия становились сигналом предупреждения и для остального мира — что, к сожалению, не всегда им адекватно воспринималось. И наоборот, из осуществления такого взаимодействия по кооперативному вектору происходили очевидные выгоды для его прямых участников, создавая соответствующий эффект позитивного примера и для тех, кто непосредственно в этот процесс вовлечен не был.

К концу XX в. Европе удалось решить многие из тех проблем, которые на протяжении десятилетий подрывали стабильность континента. «Холодная война» ушла в прошлое, а страны — члены ЕС смогли достичь невиданного ранее уровня международной политической и экономической интеграции. Привлекательность международно-политической организации европейского пространства выглядит особенно впечатляющей. Здесь удалось нормализовать французско-германские отношения, которые в совсем недавние по историческим меркам времена характеризовались столь высокой взаимной ненавистью, что менее чем за сто лет это трижды приводило к большим войнам (с эскалацией двух из них до уровня мировой войны)².

Опыт интеграционного развития в ЕС становится примером для подражания во многих других региональных контекстах — в Африке, Южной Америке и Азии. Другой вопрос, удастся ли где-либо выйти на уровень Европейского Союза как по масштабам, глубине интеграции, так и по ее международно-политическим последствиям. Однако в любом случае мощный стимул к конструктивным взаимоотношениям между государствами, исходящий от интеграционного образования в Европе, несомненен.

Но вот парадокс: как раз тогда, когда мир стал приобретать все более глобальный характер, причем в немалой степени именно по причине освоения им европейских культурно-технологических достижений, значимость самой Европы на мировой сцене начинает сокращаться. Целый ряд традиционных показа-

² Франко-прусская война 1870–1871 гг., Первая мировая война 1914–1918 гг., Вторая мировая война 1939–1945 гг.

телей, которые обычно принимаются во внимание при условной оценке относительной «весомости» отдельных стран или их объединений, свидетельствуют об эрозии позиций Европы, снижении ее роли, сокращении ее влияния на протекающие в мире процессы.

Доля Европы в мировом ВВП снизилась с 47% в 1913 г. до 26% в 1998 г.³ Прогнозы на обозримую перспективу показывают сохранение понижающейся тенденции: в 2030 г. Европа может оказаться по этому показателю на уровне 17% от мирового⁴. Обеспечение энергетической безопасности стало одной из самых серьезных для Европы проблем; перед ней постоянно маячит угроза сырьевого дефицита.

Крайне неблагоприятны демографические тренды: если в Европе в начале XX в. проживала четверть мирового населения⁵, то к концу столетия ее доля уменьшилась вдвое (до 12%), а к 2050 г. ожидается снижение до 7% (для сравнения: аналогичные показатели составят к этому времени для Азии — 60%, для Латинской Америки — 9%). Ситуацию усугубляют неуклонное старение европейского населения и, соответственно, сокращение числа рабочих рук и рост нагрузки на системы социального обеспечения⁶.

При этом во многих странах негативная динамика характерна прежде всего для коренного населения. А достигающая значительных масштабов иммиграция, в том числе из-за пределов Европы, в некоторых случаях не только сопровождается усилением культурно-цивилизационной неоднородности, нарушением внутреннего этно-конфессионального баланса и социально-политическими коллизиями, но также становится фактором внешнеполитического поведения соответствующих стран, канализируя в том или ином направлении их взаимоотношения с окружающим миром, накладывая на них определенные ограничения⁷.

В чем-то Европа, безусловно, остается на лидирующих позициях или разделяет их с другими (например, с Северной Америкой и монархиями Персидского залива по такому важному показателю уровня жизни как ВВП на душу

³ Рассчитано по The World Economy: Historical Statistics. OECD (<http://www.theworlddeconomy.org/statistics.htm>).

⁴ Исходя из прогноза по ЕС: Shift in World Economic Power means a decade of seismic change. Price Waterhouse Coopers (<http://www.pwc.com/ru/en/press-releases/2010/Shift-in-World-Economic-Power.jhtml>).

⁵ См.: The World at Six Billion. The United Nations. 2009 (<http://www.un.org/esa/population/publications/sixbillion/sixbilpart1.pdf>); Definition of major areas and regions. The United Nations (<http://esa.un.org/unpp/definition.html#Europe>). Цифры по Европе включают данные по России и не включают данные по Турции (Definition of major areas and regions. The United Nations: <http://esa.un.org/unpp/definition.html#Europe>).

⁶ Hawksworth J. The World in 2050. PriceWaterhouseCoopers. 2006. P.14-15 (http://www.pwc.com/en_GX/gx/world-2050/pdf/world2050emergingeconomies.pdf).

⁷ Почти дидактический пример на этот счет — политика Франции касательно положения дел на Ближнем Востоке, в которой Парижу приходится учитывать фактор наличия в стране значительного количества мусульман из числа иммигрантов не только первого, но также и второго-третьего поколений.

населения⁸). Первенство европейских стран по инвестициям в научные исследования и опытно-конструкторские разработки удастся оспаривать только Японии, Южной Корее и Соединенным Штатам⁹. Пока прочны позиции Европы и в мировой торговле, где она обеспечивает более 44% мирового экспорта товаров и услуг и является рынком для примерно такой же доли импорта¹⁰. Усилия европейских стран по модернизации и поддержанию конкурентоспособности должны обеспечить поддержание этих показателей на сопоставимом уровне и в будущем.

По обобщенным параметрам качества жизни Европа как регион, пожалуй, не знает себе равных. Это относится к стандартам социального обеспечения, традициям подготовки и использования человеческого капитала, уровню и качественным характеристикам образования, ряду важных направлений в сфере инноваций и высоких технологий. Но далеко не всегда Европе удастся выдерживать конкуренцию — в некоторых областях со стороны США и ряда других развитых стран, а нередко и со стороны все энергичнее продвигающихся вверх в мировой таблице о рангах новых политико-экономических центров развивающегося мира (таких как Китай, Индия, Бразилия).

Строго говоря, в этой динамике не вполне правомерно видеть только ослабление Европы. Таковое носит не абсолютный, а прежде всего относительный характер. Есть и другая сторона вопроса, причем вполне вероятно — более значимая. Имеется в виду пробуждение той части мира, которая долгое время находилась в состоянии некоего внутреннего анабиоза, чаще всего сочетавшегося с давлением (и подавлением) со стороны внешних сил, а сегодня из этого состояния выходит. Причем следует оговориться, что термин «сегодня» не должен вводить в заблуждение: речь идет о долговременной тенденции, которая развивалась на протяжении всего предшествовавшего столетия.

Проявление этой тенденции стало заметным после Первой мировой войны. Одним из главных ее итогов стало преодоление «европоцентризма» глобального международно-политического развития. Последнее все еще в значительной степени оставалось сконцентрированным в Европе — но ее прежнее безусловное экономическое и политическое превосходство над другими частями света стало уходить в прошлое. А после Второй мировой войны полем разворачивания главных международных событий все чаще становилась не Европа, а другие регионы (Корейская война, Вьетнамская война, Карибский кризис, «Шестидневная война» на Ближнем Востоке и т.п.).

Правда, международное доминирование США и СССР в XX в. стало в определенной мере компенсацией уменьшения международного значения Европы в том смысле, что новые мировые лидеры тоже представляли евроатлантическую

⁸ Country Comparison. GDP per capita (PPP). The World Fact Book. CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>).

⁹ Expenditure on R&D. OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics (<http://oberon.sourceoecd.org/vl=231339/cl=65/nw=1/rpsv/factbook/070101-g1.htm>).

¹⁰ Trade by region. WTO (http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2003_e/its03_byregion_e.pdf).

цивилизацию. В XXI в. ситуация заметно усложнилась. Немало стран из числа тех, которые ранее относились к развивающимся, долгое время выступали не как субъекты, а как объекты мировой политики, были целиком поглощены своими внутренними проблемами, — сегодня претендуют на участие в принятии глобальных решений. Особенно впечатляет феномен Китая и Индии, обладающих уникальным потенциалом, которому еще только предстоит полностью раскрыться. Рядом с ними отдельные европейские страны, даже самые крупные, кажутся малозаметными и не способными в одиночку оказывать влияние на глобальные процессы.

Объективная потребность в дальнейшем развитии европейской интеграции обусловлена, в числе прочего, и этим фактором. Вне интеграционного контекста влияние отдельных европейских стран на мировое развитие становится все более эфемерным. Европейский Союз становится не только мощным объединительным механизмом в развитии процессов, происходящих внутри интеграционного сообщества, но и акселератором и усилителем его внешних взаимоотношений, его влияния на окружающую международно-политическую среду. Страны, остающиеся вне интеграционных процессов, могут попытаться сформулировать собственный ответ на новые глобальные вызовы, но шансы на то, что он окажет какое-то влияние на положение дел в связи с этими вызовами или даже вообще окажется услышанным, становятся весьма призрачными. Надо либо соглашаться на вовлечение в интеграционный проект (в частности, через официальное присоединение к ЕС), либо каким-то образом взаимодействовать с ним и налаживать скоординированную, а затем и совместную политику по международным проблемам.

Отметим в связи с этим одну коллизию, которая отчасти носит терминологический характер, но важна и в сущностном отношении. Речь идет о том, что в общественных дискуссиях между понятиями «Европа» и «Евросоюз» часто ставится знак равенства. В зарубежных публикациях такой подход вообще является нормой.

Не стоит считать это проявлением сознательных политических манипуляций или отражением злонамеренного стремления исказить реальную картину, которую представляет собой сегодняшняя Европа. Наоборот — достаточно очевидно, что все более значительная часть ее политического и экономического потенциала концентрируется именно в Европейском Союзе. Последний занимает важные позиции в современном мире, играет центральную роль в формировании европейской идентичности. Более того, его можно считать провозвестником принципиально нового способа организации международных отношений, носителем грандиозного эксперимента, который в будущем может приобрести поистине глобальное значение.

Но все же отождествлять ЕС с Европой (или Европу с ЕС) — это по существу неверный подход, ставящий под сомнение европейскую природу стран, не входящих в число участников интеграционного объединения. Данное обстоятельство представляется важным, когда ставится вопрос о роли Европы в глобальном социуме, о ее ответе на глобальные вызовы, о ее участии в глобальных про-

цессах. Ведь здесь возникает понятие общеевропейских интересов в экономике и политике, которое с точки зрения реалий сегодняшнего дня предполагает согласование устремлений стран не только в Европейском Союзе, но и вне его рамок. То есть речь должна идти о гармонизации интересов европейских государств как входящих, так и не входящих в эту структуру.

Это непростая задача. Даже внутри ЕС разногласия нередко оказываются сильнее общих устремлений. Тем не менее, есть серьезные основания рассчитывать на возможность достижения европейского консенсуса по ключевым вопросам мирового развития. Среди них немало таких, по которым обнаруживается объективное совпадение интересов всех европейских государств — например, в обеспечении устойчивого экономического роста, минимизации международных и внутренних конфликтов, улучшении положения более бедных регионов мира.

Правда, коль скоро консенсус возникает прежде всего и главным образом через выявление «общего знаменателя» позиций сторон, его абсолютное значение может быть крайне невелико, и практический смысл в фиксации общей позиции на весьма невысоком уровне оказывается далеко не очевидным. К тому же важно ведь не только определить и высказать совместную позицию, но и принять на этот счет практическое решение, а главное — добиться его реализации. На каждом из этих этапов возникает проблема многостороннего согласования, для чего требуются значительные усилия и в чем отнюдь не гарантирован успех.

Если проводить сравнение с политическим процессом в традиционных национально-государственных рамках, то на европейском уровне добиться высокой эффективности принимаемых решений в отношении глобальных проблем на порядок труднее. И единство общеевропейского политического пространства в контексте глобализации будет определяться отнюдь не формальным единогласием. Важнее реальная готовность стран к практической совместной работе — ежедневной и рутинной, вовлекающей в свою орбиту самые разные звенья государственного аппарата и гражданского общества, и являющейся абсолютно необходимым условием формирования атмосферы делового сотрудничества и осознания европейскими государствами общих интересов.

Сама возможность такой работы и ее эффективность зависят от наличия соответствующих каналов и сетей, формирующих и поддерживающих между участниками устойчивые связи, взаимопонимание, поведенческие привычки. И в этом отношении Европа обладает неоспоримым преимуществом в сравнении с любым другим крупным территориальным ареалом. Ее характерная особенность — беспрецедентно высокая плотность разнообразнейших многосторонних институтов и механизмов, посредством которых осуществляется взаимодействие участников международной жизни. В многостороннем сотрудничестве в Европе определенную роль играют также не «чисто» континентальные структуры, деятельность которых выходит за пределы европейского ареала (это прежде всего ООН) или ориентирована на развитие субрегионального сотрудничества.

**Основные структуры
многостороннего взаимодействия государств в Европе**

Название	Количество государств-членов*	Примечание
ОБСЕ	56 (57)	В числе участников — США и Канада, государства Кавказа (3) и Центральной Азии (5), Монголия
Совет Европы	47	В числе участников — государства Кавказа (3)
Европейский Союз	27	
НАТО	28 (30)	В числе участников — США и Канада
СНГ	10 (9)	В числе стран-членов — государства Кавказа (2) и Центральной Азии (4)
ОДКБ	7 (6)	В числе участников — государства Кавказа (1) и Центральной Азии (3)
ООН	192 (193) (в т.ч. 45 — из Европы)	Из 5 постоянных членов Совета Безопасности — 3 европейских (Россия, Великобритания, Франция). Вместе с США их всех можно отнести к «евроатлантическому региону»
Субрегиональные структуры (10+)	5+	Из наиболее значимых: Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева / Евроарктического региона, Организация Черноморского экономического сотрудничества

* В скобках — число государств-участников по состоянию на 2021 г.

Все это само по себе создает в Европе некий потенциал институциональной организованности. Здесь он более значителен, чем в любом другом регионе мира, — хотя отнюдь не гарантирует ни автоматического разрешения любых коллизий, ни возникновения совместной европейской реакции на те или иные вызовы глобального порядка. Вместе с тем последняя будет определяться не только эффективностью интеграционных и иных механизмов многостороннего согласования, но и характером восприятия и осознания своей принадлежности к Европе ее жителями. Может ли общеевропейская идентичность со временем играть такую же консолидирующую роль, которую сегодня играет идентификация по принципу этнической и государственной принадлежности?

Пока нет оснований ожидать, что это произойдет в обозримом будущем. Общеевропейские процессы не замещают, а дополняют развитие отдельных государств. Равным образом и европейская идентичность, обретая все более замет-

ные черты, в том числе и подкрепляемая в рамках ЕС символической атрибутикой (12-звездный флаг синего цвета, ода «К радости» Бетховена в качестве гимна и т.п.), не становится субститутутом национально-государственной идентичности. Более того, вопреки возможным ожиданиям, формирование трансграничного европейского пространства пока не привело к исчезновению сепаратистских устремлений на континенте.

На формирование европейской идентичности оказывает влияние и международная миграция. Поскольку трансграничные миграционные потоки возрастают, государствам-реципиентам необходимо разрабатывать меры для интеграции в общество новых жителей из неевропейских частей мира (Азии, Африки). Новые иммигранты привносят в Европу уклады жизни стран происхождения. Понятно, что происходит определенная трансформация этих укладов, их адаптация к условиям и нормам окружающей европейской культуры. Но и последнюю этот процесс видоизменяет — в чем-то обогащая, а в чем-то подвергая стрессу.

Таким образом, сам феномен «европеизации», понимаемый в широком смысле слова — как формирование некоторых общих для стран и народов региона институциональных структур, элементов самосознания и идентичности, коммуникационных взаимодействий, поведенческих инстинктов и т.п. — достаточно противоречив. Он помогает европейцам оставаться конкурентоспособными в условиях глобализации — но его воздействие на позиционирование Европы в отношении глобального мира и проблем глобального уровня неоднозначно. Самое же главное — огромным вопросом будет способность Европы найти органический баланс между сложившимися в ней представлениями о базовых европейских гуманитарных ценностях и социальных императивах, с одной стороны, и потребностями адаптации к возникающим реальностям глобального мира — с другой.

Механизмы обеспечения безопасности

На протяжении нескольких веков понятия европейской и международной безопасности были практически синонимичны. Над владениями европейских колониальных держав никогда не заходило солнце, и хотя они не имели права голоса в международных делах, любой сколько-нибудь серьезный европейский конфликт с высокой степенью вероятности обретал глобальное звучание. Была и другая сторона в этой взаимозависимости европейского и глобального и измерения международной конфликтности: раздел мира европейскими «грандами» и споры на этой почве стали одним из источников первой мировой войны.

Позднее, в эпоху «холодной войны», проблематика европейской безопасности в значительной степени концентрировалась в себе взрывоопасный потенциал и противоречивую динамику взаимоотношений между странами двух систем и двумя сверхдержавами — США и Советским Союзом. При этом Европа рассматривалась как основной театр военных действий, которые могли бы начаться в случае перерастания напряженности в войну.

С выходом из биполярной конфронтации положение дел меняется. Проблемы европейской безопасности продолжают занимать важное место в дипломатической практике, но их уже не увязывают с угрозой глобального конфликта. Сместился и фокус внимания — оно уже направлено не столько на то, чтобы минимизировать угрозы военного нападения, сколько на обсуждение возможностей оптимальным образом выстроить сотрудничество по вопросам безопасности.

Вместе с тем вступление в XXI век отнюдь не привело к маргинализации самой проблематики обеспечения безопасности. Конфликтный потенциал по линии Восток—Запад утратил свою актуальность, однако его с лихвой возместили многочисленные проблемные ситуации, возникшие на волне распада старых государственных структур. Некоторые из этих ситуаций были урегулированы относительно безболезненно — как это произошло в случае с мирным разделением Чехословакии на два государства. Но на территории бывшей Югославии развернулась тяжелая, многолетняя и зачастую кровопролитная драма. На пространстве бывшего Советского Союза конфликты не раз переходили в стадию вооруженного противоборства сторон; придание ему долговременного характера в целом удалось предотвратить, но нерешенные споры и сохраняющиеся неопределенности, прежде всего касательно статуса тех или иных территорий, остаются крайне серьезной проблемой.

Еще одним измерением безопасности становится ориентация государств на ее обеспечении через те или иные многосторонние механизмы и структуры, выстраивание соответствующих отношений с другими странами. На этой почве могут возникать достаточно непростые ситуации и коллизии.

Для большинства европейских стран наиболее привлекательным механизмом сотрудничества в интересах безопасности стала Организация Североатлантического договора — НАТО¹¹. Вместе с тем о роли этой структуры и ее функциональном предназначении ведутся широкие дискуссии, временами приобретающие весьма острый характер. Внутри НАТО обнаруживаются и неодинаковое понимание итогов «холодной войны», и разные суждения относительно характера присутствия и масштабов влияния США в Европе, и отсутствие единства в оценке пределов солидарности союзников, и разноречивые суждения о том, как обеспечить безопасность внутри региона НАТО и за его пределами, и споры о деятельности бюрократических институтов, созданных в рамках этого альянса. В некоторых случаях трансатлантическая взаимосвязь в сфере безопасности подвергалась особенно серьезному испытанию — как это произошло, например, в связи с началом войны в Ираке в 2003 г.

Есть достаточно широкое понимание, что альянс НАТО не очень хорошо приспособлен к борьбе с современными угрозами и нуждается в реформах. Такие реформы осуществляются и носят достаточно масштабный характер. Так, в 2003 г.

¹¹ НАТО была создана в 1949 г. двенадцатью странами: США, Канадой, Великобританией, Францией, Италией, Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Португалией, Данией, Норвегией, Исландией. В период «холодной войны» к организации присоединились Греция и Турция (в 1952 г.), ФРГ (в 1955 г.), Испания (в 1982 г.). После выхода международной системы из биполярной конфронтации число членов НАТО возросло до 30.

было осуществлено преобразование внутренней структуры НАТО. В частности, на смену географическому разделению на европейское и атлантическое командования пришло функциональное; прежние органы были преобразованы в Командование трансформации (базируется в Норфолке, США) и Командование операций (Монс, Бельгия). Впрочем, немало критиков полагают, что реформа по большей части сводится к бюрократическим корректировкам, не оказывая существенного влияния на характер развития вооруженных сил блока.

Нет единства и в вопросе о военных расходах. Большинство европейских членов альянса уверены, что непосредственные военные опасности им не угрожают. На этом основании они игнорируют рекомендации НАТО расходовать 2% ВВП на оборону, предпочитая направлять ресурсы на более неотложные, особенно в условиях экономического кризиса, цели.

Еще одна серьезная для альянса тема — расширение зоны его деятельности за пределы территории стран-членов. Ведь именно ее «совместная оборона» и составляла *raison d'être* (смысл существования) блока, его функциональное предназначение и стержень его организационной структуры. Расширение сферы ответственности НАТО увеличивало бы периметр защищаемых рубежей, размывало бы плотность обороны, делало бы ее более уязвимой. Но главное — выход за пределы зоны ответственности во времена биполярной конфронтации мог дать толчок эскалирующей напряженности по линии Восток—Запад. Не случайно, что за сорок с лишним лет — с середины 1950-х гг. до конца 1990-х гг. — даже увеличение круга участников произошло лишь однажды (когда в НАТО вступила Испания).

Однако с окончанием «холодной войны» изменился, причем радикальным образом, общий международно-политический контекст. Выход блока за пределы его непосредственного ареала уже перестал быть табуированной темой; он стал практической реальностью с проведением операции НАТО против Югославии в 1999 г.

Концептуально новое положение вещей было закреплено в том же году Стратегической концепцией НАТО. А в следующем десятилетии в развитии данной тенденции произошел новый качественный сдвиг — когда полем военных усилий блока стал Афганистан. Произошло это, как известно, в русле борьбы с международным терроризмом¹² и носило легитимный характер, поскольку отталкивалось от соответствующих решений Совета Безопасности ООН. Однако здесь был принципиально новый момент, возникший впервые за все время существования блока — развертывание его военной активности далеко за пределами Европы. Весьма неоднозначные ход и итоги военной операции в Афганистане вновь сделали эту проблему предметом острых дискуссий.

¹² Борьба с международным терроризмом стала приоритетной темой международного сотрудничества после драматических событий в США 11 сентября 2001 г, когда объектом террористических атак, вызвавших многотысячные жертвы, стали небоскребы Всемирного торгового центра в Нью-Йорке и здание Пентагона в Вашингтоне.

Понятно, что нестабильность способна распространяться за пределы зоны своего зарождения и вызывает понятное желание купировать ее на дальних подступах. Однако на практике даже сильнейший в мире военно-политический блок, пользующийся широкой поддержкой стран-членов, может оказаться неспособным справиться с ситуацией даже в одном проблемном регионе. Поэтому когда НАТО нуждается в поддержке или в силу каких-либо причин участникам альянса не удается достичь согласия о проведении той или иной операции, на первый план могут выйти структуры, формируемые по линии Европейского Союза.

В рамках ЕС, с целью организационного обеспечения Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО), в 2000 г. были созданы состоящий из начальников генштабов стран-членов Военный комитет и предоставляющий необходимые экспертные и финансовые оценки в области обороны Военный штаб. При Военном штабе с 2005 г. действует Военно-гражданская группа планирования. Группа обеспечивает координацию деятельности ЕС в целях прогнозирования кризисов и подготовки необходимых превентивных мер и действий по устранению последствий конфликтов. Кроме того, группа должна оказывать содействие при планировании и проведении операций гражданского характера и обеспечивать необходимое взаимодействие гражданских и военных элементов в случаях, когда операции носят смешанный военно-гражданский характер. Экспертные оценки для формирования оборонной политики ЕС также обеспечивает Институт исследования проблем безопасности, дислоцированный в Париже. Значимую для решения оборонных задач информацию представляет Спутниковый центр ЕС в Торрехоне (Испания). Вопросами совместной разработки вооружений ведает Европейское оборонное агентство. За подготовку кадров отвечает Европейский колледж безопасности и обороны.

Иными словами, в ЕС создана достаточно разветвленная инфраструктура многостороннего взаимодействия в вопросах обеспечения безопасности, причем со все более заметной «экспансией» в военно-политическую часть спектра. В соответствии с принятым в 2004 г. решением Европейский Союз в осуществлении ЕПБО опирается на создание мобильных формирований, получивших наименование «боевых групп». Каждая из них численностью около 1500 человек представляет собой структуру батальонного формата, обеспеченную всеми необходимыми поддерживающими ресурсами. «Боевые группы» могут создаваться либо одной страной — членом ЕС, либо совместно несколькими странами. Они должны быть при необходимости развернуты в течение десяти дней, а быстроту их перемещения в район применения должно обеспечить развитие в рамках ЕПБО потенциала военно-транспортной авиации. Становление этих структур должно происходить во взаимодействии с развитием появившихся в 2003 г. Сил быстрого реагирования НАТО.

В ЕС предусматривается и проведение операций гражданского характера. Для этого ставится задача обрести возможность развертывания по линии ЕПБО соответствующих сил и средств в течение тридцати дней. На практике уже существующие «боевые группы» использовались пока только в ходе уче-

ний, а ряд осуществляемых ЕС военных и полицейских операций реализуется через традиционное делегирование обычных воинских соединений странами-членами.

Соотношение усилий в области обеспечения безопасности по линии НАТО и по линии ЕС является объектом постоянного внимания стран, участвующих в этих двух организациях. Проблемы проистекают из неодинаковой функциональной специфики этих двух структур, как и в связи с разным кругом их участников (хотя многие из них являются членами обеих организаций). Так, некоторые из участников ЕС, не входящих в НАТО, опасались, что активизация военного измерения политики безопасности в деятельности интеграционного объединения чревата размыванием их нейтрального статуса. Для них нежелательны ни трансформация ЕС в военно-политическое образование, ни его постепенное вовлечение в сферу деятельности НАТО. А с другой стороны, перспектива активизации военно-политического сотрудничества на базе ЕС вызывала беспокойство у приверженцев «атлантического» акцента в военно-политическом сотрудничестве — как ненужное дублирование механизмов НАТО или даже как развитие некоей альтернативной по отношению к альянсу линии. По этой причине весьма сдержанное отношение к планам на сей счет не раз демонстрировали США.

В 2002–2003 гг. была отработана схема взаимодействия НАТО и ЕС, получившая название «Берлин плюс»¹³. Его основой является возможность использования ресурсов НАТО в операциях ЕПБО, равно как и привлечения к ним не входящих в ЕС стран НАТО. В 2005 г. были достигнуты договоренности о «перекрестном представительстве» обеих структур в соответствующих институтах друг друга — в Командовании операций НАТО и в Военном штабе ЕС.

Сложность взаимодействия ЕС и НАТО в сфере обеспечения безопасности объясняется и разным генезисом двух организаций. Альянс НАТО возникал как военно-политический блок, с самого начала сориентированный на организацию «коллективной обороны» от внешней угрозы. А Европейский Союз обратился к военно-политической тематике лишь в 1990-е гг., причем для него приоритетными остаются иные направления интеграционного взаимодействия. К тому же в отсутствие непосредственной внешней опасности возникает дефицит политической поддержки в отношении затрат на военные цели — по линии ЕС даже в большей мере, чем по линии НАТО.

И в контексте НАТО, и в контексте ЕС актуальным является вопрос о соотношении индивидуальных и коллективных усилий в плане обеспечения безопасности. Из-за ограниченности ресурсов некоторые страны порой оказываются перед непростым выбором — использовать имеющийся в их распоряжении военный потенциал в рамках деятельности НАТО или в рамках ЕС, либо вообще свести всё к участию в консультациях, воздерживаясь от затратных полевых операций. Не следует забывать, что НАТО и ЕС не «заменяют»

¹³ Название связано со встречей министров иностранных дел НАТО в Берлине в 1996 г., где было решено укреплять европейскую опору альянса.

оборонные структуры стран-членов, а предназначены прежде всего для организации взаимодействия их вооруженных сил.

Меняются и представления о характере угроз, на которые должны реагировать государства и их многосторонние структуры. В 2003 г. ЕС принимает Европейскую стратегию безопасности. В этом документе, содержание которого в немалой степени определялось под влиянием терактов 11 сентября 2001 г., угрозы безопасности увязываются с терроризмом, распространением оружия массового уничтожения, региональными конфликтами, «несостоявшимися государствами», организованной преступностью. Роль традиционных военных механизмов в решении такого рода проблем не является решающей, в то время как одно из центральных мест должны занимать сотрудничество служб внутренней безопасности и подготовка специальных миротворческих контингентов. Соответственно должны быть скорректированы и формы международного взаимодействия в этой области.

Россия в 2008 г. поставила вопрос о формировании новой архитектуры европейской безопасности. В 2009 г. она конкретизировала свое предложение движением проекта соответствующего договора. Главным аргументом в пользу разработки новых подходов стало фиаско существующих механизмов в деле урегулирования конфликта вокруг Косово и предотвращения войны на Кавказе в августе 2008 г. В российских предложениях не раз поднималась и тема «евроатлантической безопасности» — что, по всей видимости, следует понимать как взаимодействие в трехстороннем формате США—Европа—Россия в вопросах обеспечения безопасности. Актуальна и задача поиска адекватных ответов на «нетрадиционные» вызовы безопасности — такие, как неконтролируемый наплыв беженцев, международная организованная преступность, незаконные поставки оружия, наркотиков и расщепляющихся материалов, трансграничные экологические проблемы и т.п.

В НАТО в 2010 г. принимают новую Стратегическую концепцию. В ней особый акцент делается на сочетании традиционных задач блока («коллективная оборона») с ответом на новые вызовы безопасности, а также на необходимости широкого международного взаимодействия в этой сфере.

Структурная специфика европейского пространства

Сегодняшняя Европа как часть глобального политического пространства характеризуется двумя принципиальными особенностями. Во-первых, центр тяжести этого сегмента международной системы смещен в сторону НАТО и ЕС, которые играют в нем структурно-консолидирующую роль, объединяют в своих рядах большую часть государств Европы, а для многих других выступают как своего рода сдвоенный полюс притяжения и одновременно — драйвер международно-политического развития. Во-вторых, в европейском территориальном ареале есть и другой полюс — образуемый Россией и ее реальными либо эвентуальными партнерами.

Нет оснований постулировать взаимное противопоставление указанных двух полюсов. Оно возможно, но по большому счету речь отнюдь не идет (как это было в годы «холодной войны») об альтернативном позиционировании — по идеологии, принципам организации экономики, способам обеспечения безопасности и т.п. Скорее можно говорить об элементах взаимной конкуренции, инерционных тенденциях, ориентированности на самостоятельность и энергичное продвижение своих собственных интересов. Взаимоотношения на таком поле могут выстраиваться в довольно широком диапазоне вариантов — от конфронтационного до кооперативного.

Если и возможны споры о том, насколько правомерно считать НАТО и ЕС ядром региона в целом, то достаточно очевидно, что они выступают в качестве важнейших скреп в той его части, которую образуют в совокупности страны-члены. Серьезных вызовов безопасности, связанных с развитием внутри пространства ЕС/НАТО, по большому счету не существует. Что же касается внешних угроз традиционного плана (военное нападение и т.п.), то участники альянса располагают значительными возможностями для того, чтобы им противостоять. Да и угроз таких на обозримую перспективу фактически не просматривается.

В отношении глобальных вызовов позиционирование входящих в это пространство стран в значительной степени обусловлено их социально-политической устойчивостью и экономическим благосостоянием. Если здесь возникнут проблемы, то они могут стать гораздо более значимыми, чем традиционные угрозы безопасности. Поэтому ключевое значение приобретает способность эффективно решать внутренние задачи: осуществление структурной адаптации, проведение эффективной социально-экономической политики, поддержание конкурентоспособности национальной экономики. Разные страны используют для этого разные методы; некоторые из них могут иметь высокую цену, которую не все готовы — или в состоянии — платить (например, за поддержание сбалансированного бюджета или обеспечение дорогостоящих программ социальной защиты). Неодинаковыми могут оказаться и результаты, хотя гармонизации соответствующих усилий, осуществляемых через национальные, многосторонние и наднациональные механизмы, уделяется большое внимание.

Отсюда — определенная неоднородность пространства ЕС/НАТО, его мозаичность и во внутреннем плане, и во внешнем позиционировании. Здесь, конечно, играют свою роль и иные обстоятельства — например, неодинаковое объективное положение тех или иных стран в системе мировых координат, особенности их исторической эволюции, традиции внешнеполитического и стратегического мышления и т.п.¹⁴ В результате в территориальном ареале ЕС/НАТО происходит складывание структурных сегментов, которые выстраиваются по тем или иным значимым для международно-политического развития параметрам.

¹⁴ К примеру, Париж с избранием на пост президента Н. Саркози, казалось бы, полностью закрыл тему фрондирующего отношения Франции к США и ее «особого» статуса в НАТО — но влияние этих голлистских мотивов полувековой давности обнаруживается и сегодня.

Иногда такие сегменты имеют институциональное оформление, но могут возникать и только *de facto*, вне каких-либо юридических договоренностей, соглашений, заявлений о намерениях и т.п.

Так, например, еще на исходе 1990-х гг. и в аналитике, и на политическом уровне стали различать «новую Европу» и «старую Европу». В первом случае имеются в виду вступившие в ЕС и в НАТО (или рассчитывающие на вступление) бывшие участники Варшавского Договора и некоторые бывшие республики СССР. Они нередко проявляют присущие «новообращенным» чрезмерный энтузиазм и рвение, излишнюю прямолинейность, повышенную лояльность к Вашингтону и вызывающий негативизм в отношении Москвы. Такое поведение выглядит неуместным в глазах «старой Европы», к которой относят прежде всего «грандов ЕС», но также и многих других участников ЕС и НАТО со стажем. Более опытная, умудренная и способная к широкому пространственному и временному видению «старая Европа» склонна к более сбалансированному и взвешенному внешнеполитическому поведению, без экзальтированного воодушевления в отношении США и без задорного разоблачительного критицизма в отношении Москвы.

Разделение на «старую Европу» и «новую Европу» никак не институировано формально, однако оно не носит и чисто метафорического характера. «Новобранцы» с Востока привнесли в повестку дня ЕС и НАТО свои исторические обиды и комплексы в отношении бывшего сюзерена. Хотя Москва была склонна несколько преувеличивать негативное влияние этого обстоятельства, оно внесло свой вклад в общее нарастание напряженности между Россией и указанными двумя структурами. И вместе с тем не раз возникали ситуации, когда при обсуждении в ЕС или в НАТО вполне конкретных аспектов взаимоотношений с Россией «старая Европа» оказывалась ближе именно к ней, а виртуальный разрыв с «новой Европой» приобретал вполне осязаемую реальность, влияя на создание коалиций *ad hoc* по текущим международно-политическим проблемам¹⁵.

В ЕС внутренняя структуризация выражается в формировании как минимум двух пространств, конфигурация которых не совпадает с формальными контурами этого интеграционного объединения. Во-первых, речь идет о Шенгенском пространстве, в рамках которого отменен пограничный контроль между государствами-участниками и введены единые визовые правила в отношении внешнего мира. Оно не распространяется на некоторых членов ЕС, зато включает в свой состав государства, не входящие в интеграционное объединение (Норвегию, Швейцарию, Исландию). Во-вторых, ряд стран с отказались участвовать в пространстве единой европейской валюты — зоне евро — с самого начала ее существования. Присоединение к ней новых членов ЕС не является автомати-

¹⁵ В качестве одного из примеров на этот счет можно привести обсуждение на сессии министров иностранных дел стран НАТО в Таллинне в мае 2010 г: Германия высказалась за вывод американского тактического ядерного оружия из Европы, тогда как «новые» члены альянса подвергли эту идею критике.

ческим и требует выполнения определенных условий бюджетного и валютно-финансового характера.

В ЕС одной из самых серьезных проблем стала внутренняя дифференциация по социально-экономическим показателям, которая постепенно усиливалась по мере возрастания числа участников интеграционного объединения и резко обострилась вследствие последних раундов его расширения. Многие вступившие в объединение государства по параметрам своего социально-экономического развития в несколько раз уступают среднему по ЕС уровню. Это сказывается на дееспособности ЕС и порождает проекты «разноскоростной интеграции». Традиционным возражением против них был и остается аргумент касательно недопустимости структурного раскола, который в таком случае произойдет в ЕС — вместо того, чтобы становиться все более единым, интеграционное сообщество будет становиться все более разнородным.

Но на исходе 2000-х гг. ЕС оказался перед вызовом финансовой несостоятельности некоторых входящих в него стран. Их объединили под не слишком элегантно звучащей на английском языке аббревиатурой PIIGS (Португалия, Ирландия, Италия, Греция, Испания). Таким образом, можно говорить о выделении внутри европейского ареала структурного пространства повышенного риска, которому грозит грандиозный обвал и которое ставит более устойчивые и более успешные страны, равно как многосторонние структуры типа ЕС, перед необходимостью спасения оказавшихся на краю пропасти партнеров. Наглядной иллюстрацией в этом плане стала в 2010 г. ситуация в балансировавшей на грани краха Греции. Евросоюзу предстояло либо выступить первопроходцем разрешения финансового кризиса на коллективной основе, либо согласиться с тем, что мир окажется свидетелем катастрофических последствий безответственной социально-экономической политики.

По параметрам международно-политической стабильности в европейском ареале особо выделяется пространство «Балканы / Юго-Восточная Европа (ЮВЕ)». Войны на территории бывшей Югославии продемонстрировали наличие здесь исключительно взрывоопасного потенциала спонтанного территориального размежевания по этно-конфессиональным основаниям. Общая усталость от войн в сочетании с международными миротворческими усилиями способствовали установлению относительного спокойствия в регионе. Однако возможность новых всплесков конфликто-опасного развития исключать не приходится.

Наиболее серьезным его источником может стать проблема Косово, если по этому вопросу не будет найден приемлемый *modus vivendi* с участием Сербии. Еще один возможный сценарий дестабилизации — коллапс политического режима в какой-либо из стран региона (как это произошло в 1997 г. в Албании). Наконец достаточно хрупок баланс безопасности между странами региона — и поскольку ни одна из них не чувствует себя уверенно, это может при неблагоприятных условиях вызвать эскалацию напряженности.

Можно ли купировать такого рода угрозы, включив эту зону потенциальной нестабильности в структуры, которые, как ожидается, будут генерировать

социально-экономическое благополучие и устойчивое международно-политическое развитие — то есть в ЕС и НАТО? Во многих стран, проходящих через трудную и чреватую неопределенностями фазу транзита, такая модель имеет немало сторонников. С принятием в НАТО Хорватии и Албании в 2009 г. начался процесс освоения этим блоком балканского пространства¹⁶. Вместе с тем и в ЕС, и в НАТО высказываются также скептические оценки касательно затянувшейся стратегии расширения этих структур¹⁷. Для них самих в результате могут возникнуть не столько новые возможности, сколько новые проблемы. Не гарантировано и благотворное влияние поголовного членства в интеграционном сообществе и/или военно-политическом альянсе на проблемы региона.

На этот счет в Юго-Восточной Европе уже есть некоторый не вполне вдохновляющий опыт. Речь идет о Греции, Турции и Кипре. Хотя участники этого треугольника входят как в НАТО (Греция и Турция), так и в ЕС (Греция и Кипр), имеющиеся в нем линии напряженности сохраняют достаточно серьезный характер. И особых перспектив на предмет их смягчения не просматривается. Правда, здесь может быть использован аргумент доказательства от обратного: из-за того, что Турцию не собираются принимать в ЕС¹⁸, она чувствует себя «отстраненной» от Европы, и в результате возникают определенные ограничения в плане влияния с европейского направления на развитие этой страны и ее политику.

При всем драматизме происшедших в Юго-Восточной Европе событий после окончания «холодной войны», на них можно посмотреть и под иным ракурсом — как обретение международным сообществом позитивного опыта в формирующемся новом глобальном контексте. Балканы стали своего рода испытательным полигоном для развития механизмов внешнего вовлечения с целью урегулирования конфликтов и принуждения к миру. Достигнутые здесь результаты весьма противоречивы, однако войны в конечном счете были остановлены. Примечательно и участие в миротворческих усилиях большого числа европейских государств. Наконец, стоит отметить и возникший на этой почве первый опыт реального сотрудничества между Россией и НАТО.

Важной структурной особенностью европейского пространства является организация взаимодействия ЕС и НАТО с окружающим миром. Оно реализу-

¹⁶ К 2021 г. в НАТО вошли также Черногория и Северная Македония.

¹⁷ Например, вступление в Европейский Союз требует соответствия «копенгагенским критериям», в число которых входят функционирование демократических институтов, обеспечение законности и соблюдения прав человека и прав меньшинств, опора на рыночную экономику и гармонизация национального законодательства с принятыми в ЕС нормами. На практике вердикт о соблюдении или несоблюдении указанных критериев страной-кандидатом может выноситься с учетом политической целесообразности. Некоторые из стран, принятых в ЕС на фазе расширения 2000-х гг., явно не соответствуют параметрам членства в полной мере.

¹⁸ Страна, которая на протяжении целого столетия постепенно осваивает и усваивает европейские «правила жизни», но вместе с тем культивирует, а временами и акцентирует свою исламскую идентичность, многим политикам ЕС представляется чужеродной.

ется разными способами — как «проецирование силы», через вовлечение новых членов, путем развития взаимоотношений с внешними контрагентами.

Для НАТО такая ориентированная вовне политика реализуется в программе многостороннего взаимодействия с третьими странами «Партнерство ради мира», которая развивается с 1994 г. Она, в сущности, формировала в европейском международно-политическом ареале структурное подпространство «НАТО плюс», которое, впрочем, не имело постоянного внешнего контура, поскольку немало участвовавших в нем государств со временем плавно переместились в лоно самого альянса, став его «обычными» членами. Особняком стоят специальные двусторонние форматы сотрудничества (такие, как Совет Россия—НАТО¹⁹). Альянс выстраивает партнерские отношения и со странами за пределами Европы — Австралией, Японией, Южной Кореей. Наконец, существуют идеи трансформации НАТО в глобальный «союз демократий», но они далеки от практического воплощения.

Европейский Союз осуществляет взаимодействие с внешним миром с использованием широкого набора экономических и политических инструментов. Важным нововведением, которое вводится в жизнь вступившим в силу в 2009 г. Лиссабонским договором, является создание единой Службы внешней деятельности ЕС — некоторого подобия министерства иностранных дел на уровне интеграционного объединения. Если эффективность указанной службы будет достаточно высока, возможности ЕС в плане реагирования на вызовы глобального характера расширятся.

Важным направлением ориентированной вовне деятельности ЕС является его линия на формирование благоприятной внешней среды в своем непосредственном окружении. «Политика добрососедства»²⁰ была инициирована в 2003 г. и нацелена на две группы стран — составляющие своего рода «южное предполье» ЕС и расположенные на территории бывшего СССР. Задача состояла в том, чтобы стимулировать в них социально-экономические и политические процессы, которые минимизировали бы угрозу дестабилизирующих выбросов в направлении ЕС, и вместе с тем купировать линию на присоединение указанных стран к интеграционному сообществу²¹. Последнее обстоятельство вызвало со стороны некоторых потенциальных кандидатов на присоединение к ЕС ощущение, что к ним относятся не как к полноценным партнерам, а как к «пассажирам второго класса»; в их восприятии «политика добрососедства»

¹⁹ Созданный в 2002 г. Совет Россия—НАТО (СРН) объединяет страны НАТО и Россию и служит основным механизмом их сотрудничества. Предполагалось, что страны НАТО в СРН не станут выступать с согласованных заранее позиций, предлагая России принять или отвергнуть уже сформированную точку зрения, а будут вырабатывать подходы к существующим проблемам вместе с Россией на равных. Россия полагает, что в практике СРН этот принцип соблюдается далеко не всегда.

²⁰ European Neighborhood Policy (ENP).

²¹ Европейский Союз испытывает «усталость от расширения» и не склонен его форсировать. Наоборот, превалируют настроения в пользу того, чтобы поставить точку в процессе территориальной экспансии (или обозначить ее предельные границы, за которые ЕС выходить не будет — к примеру, согласиться с возможностью предстоящего «балканского раунда» расширения и одновременно объявить его последним).

означала не формирование привилегированных отношений с ЕС, а наоборот – дискриминацию и возведение непреодолимого барьера на пути к возможной интеграции в него.

«Политика добрососедства» не стала символом формирования особого пространства, приближенного к ЕС, еще и по причине разнородного состава партнеров, которым она была адресована – между бывшими советскими республиками и средиземноморскими соседями ЕС есть достаточно существенные различия. Поэтому в дальнейшем линия на формирование «продвинутых» отношений с ближайшими соседями была модифицирована в плане придания ей более сфокусированного характера. Одной ее ветвью стал курс на образование Средиземноморского Союза (2007–2008), другой – политика «восточного партнерства» в отношении бывших советских республик (2008–2009). В обоих случаях можно говорить как об импульсе, исходящем от ЕС, так и о линии на структурную организацию части европейского территориального ареала и/или прилегающих к нему пространств по формуле «ЕС плюс». Пространство Средиземноморского Союза предполагалось создать на базе всех нынешних и возможных будущих участников ЕС вместе с не входящими в него десятью странами средиземноморского региона. В пространство «восточного партнерства» собирались включить трех «западных» участников СНГ (Украину, Беларусь и Молдову) и государства Южного Кавказа (Азербайджан, Армению, Грузию)²².

Последнее обстоятельство может рассматриваться в контексте более широкой темы – структурирования постсоветского пространства. Это, безусловно, одна из наиболее важных новелл международно-политического развития в Европе, имеющая отчетливо выраженные глобальные коннотации. Стержнем постсоветского пространства является Россия, и протекающие здесь процессы касаются ее отношений как с ближайшими соседями из числа бывших республик СССР, так и с западными странами. Ареал постсоветского пространства выходит далеко за пределы Европы (если иметь в виду и Закавказье, и Центральную Азию, и – кстати говоря – большую часть территории России). То есть структуризация европейского международного политического пространства в данном случае происходит через формирование более широкого по территориальным параметрам образования.

Аналогичный феномен обнаруживается и в лице ОБСЕ – Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Эта структура как по кругу участников, так и (по крайней мере, теоретически) по территориальному ареалу своей жизнедеятельности охватывает не только собственно Европу, но также и Центральную Азию, Кавказ, Северную Америку. В оценках ее реального потенциала превалируют сегодня скептические мотивы. Однако актуализация ее роли может оказаться привлекательной по целому ряду оснований – ОБСЕ имеет многопрофильный характер (экономика, гуманитарная проблематика, военно-

²² Принадлежность этих трех государств Южного Кавказа к Европе, вопреки географической традиции, политически «узаконена» их участием в ОБСЕ и Совете Европы (см. ниже).

политические вопросы), обладает немалыми концептуальными и практическими наработками многостороннего взаимодействия, вовлекает в круг такого взаимодействия как США и Канаду, так и все постсоветские страны (в том числе Россию в качестве одного из основателей, а не как «присоединившееся» государство).

В отличие от перечисленных выше структур, в европейский территориальный ареал «идеально» (по внешнему контуру) вписывается Совет Европы. В него входят практически все европейские государства, тогда как членство внеевропейских государств не предусмотрено. Совет Европы играет важную структурообразующую роль в рамках европейского пространства в плане консолидации его демократической составляющей. Правда, именно по этой проблематике могут возникать достаточно острые идеологические и концептуальные разногласия — что способно приводить к довольно серьезным международно-политическим коллизиям. Есть и другие издержки — например, в связи с возникающими на этой почве импульсами к проведению пропагандистских батальей. И все же роль данной организации как структурного элемента европейского международно-политического пространства следует признать достаточно значимой. Она носит подлинно панъевропейский характер, а ее деятельность считается отвечающей потребностям демократизации международно-политических процессов²³.

В Европе, как отмечалось выше, возникают и субрегиональные модели меж- или транс-государственного взаимодействия. Таковое, конечно, может иногда создавать эффект некоторой фрагментации регионального международно-политического пространства. Вместе с тем его структуризация на уровне ниже панъевропейского может способствовать формированию его более жизнедеятельных сегментов, ориентируя участников на решение конкретных проблем через развитие многостороннего сотрудничества.

Участие России в структуризации европейского политического пространства происходит по нескольким направлениям.

Во-первых, Россия стремится преодолеть тенденцию консолидации этого пространства только вокруг НАТО и ЕС. В Москве считают, что такая тенденция задевает важные экономические и международно-политические интересы России, может негативно сказаться на обеспечении ее безопасности, чревата оттеснением страны на обочину европейского развития. Прямые попытки противодействовать двум раундам расширения НАТО после окончания «холодной войны»²⁴ оказались безуспешными. Но во второй половине «нулевых», когда в повестку дня был поставлен вопрос о вступлении в НАТО Украины и Грузии,

²³ В состав Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) входят представители национальных парламентов; считается, что они ближе к простому избирателю, чем правительственные бюрократы или международные чиновники, заседающие в традиционных межгосударственных структурах.

²⁴ В 1990-е гг. к НАТО присоединились бывшие союзники СССР из Центрально-Восточной Европы (Польша, Чехия, Венгрия). В начале 2000-х гг. в НАТО вступили еще семь стран, в том числе три бывших советских республики (Латвия, Литва, Эстония).

российская реакция оказалась на порядок более нервной и жесткой. Москва сумела донести до западных стран сигнал касательно своей решимости резко повысить ставки в этой борьбе. В результате вопрос был отложен. Сыграл свою роль и вооруженный конфликт вокруг Южной Осетии в августе 2008 г.

Во-вторых, параллельно проводится линия на развитие кооперативных отношений и с ЕС, и с НАТО. В осуществлении этой линии не всегда выдерживалась последовательность, ее нередко тормозили (а то и блокировали) политические события, да и сама необходимость курса на сотрудничество была предметом довольно острой внутривнутриполитической полемики²⁵. На волне начавшейся «нео-разрядки» (хотя и неровной, со своими подъемами и спадами) был поставлен вопрос об активизации деятельности Совета Россия–НАТО, возможностях военно-технического сотрудничества (в том числе в чувствительных областях — таких, как ПРО ТВД), налаживании взаимодействия в связи с положением дел в Афганистане. В отношениях с ЕС главными темами стали обновление их договорно-правовой основы (срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве истек в 2007 г.) и проект «четырёх пространств», который стороны пытались наполнить конкретным содержанием с 2005 г.

В-третьих, Россия заинтересована в формировании вокруг себя международно-политического поля с ориентированными на нее линиями формального и неформального притяжения для расположенных в нем государств. В политически некорректной терминологии, допускаемой некоторыми политиками и аналитиками, это еще не так давно именовалось «зоной привилегированных интересов» России. Такая формула, конечно же, была неприемлемой ни для стран-соседей (даже если они захотели бы войти в такую зону), ни для международного сообщества (которое с негодованием отвергло возникающие на этой почве нео-имперские мотивы и ассоциации с современной «доктриной Монро» на русский манер).

Со временем на смену несколько наивным попыткам прокламировать такую линию (и еще более наивным ожиданиям, что она окажется приемлемой для других участников международной жизни) пришло понимание необходимости упорно работать для достижения искомого итога. Пока наиболее заметным результатом можно считать главным образом ЕврАзЭС с его акцентом на прагматику почти исключительно экономического сотрудничества. Но и в концептуальном, и в практическом плане вопрос о направлениях и методах формирования и консолидации пространства «Россия плюс» будет, по всей видимости, иметь ключевое политическое значение.

²⁵ Под сомнение главным образом ставилась целесообразность такого курса в отношении НАТО. ЕС в этом отношении всегда был менее болезненной проблемой — а иногда выглядел и как привлекательная альтернатива НАТО-центризму.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ*

В западноевропейском интеграционном развитии сохраняется груз нерешенных старых проблем — и вместе с тем возникает отчетливая перспектива появления новых противоречий. Кризисные явления в экономике стран — членов Общего рынка по-прежнему служат питательной средой для острых разногласий между ними по вопросам интеграционной политики. На эти экономические противоречия накладываются проблемы политического характера, связанные и с деятельностью интеграционных институтов, и с расширением круга участников Сообщества, и с динамикой его внешних связей.

I

Направление и содержание политической эволюции ЕЭС определяются прежде всего характером взаимосвязей трех крупнейших его участников — Франции, ФРГ и Великобритании. В настоящее время этот треугольник менее всего можно назвать равносторонним. Рубеж 70—80-х гг. стал периодом значительного сближения Франции и ФРГ. К началу текущего десятилетия «тандем» этих двух государств превратился, по существу, в ведущую политическую силу интеграционного объединения. Во всяком случае, любые крупномасштабные инициативы в ЕЭС оказывались в последние годы возможными лишь в том случае, если они предварительно согласовывались между Парижем и Бонном.

Целый ряд обстоятельств способствовал сближению двух стран в рамках Европейского сообщества. Как известно, Франция долгое время претендовала на роль неформального лидера в интеграционном объединении как государство, имеющее статус великой державы, обладающее ядерным оружием, располагающее широкими внешнеполитическими возможностями. Именно на эти козыри рассчитывал в свое время де Голль, надеясь использовать подписанный в 1963 г. «договор о сотрудничестве» с ФРГ как инструмент для достижения главенствующей роли в Общем рынке, как своего рода политическую ось Сообщества. Но нежелание Бонна согласиться на второразрядный по сравнению с Парижем политический статус в ЕЭС фактически свело на нет значение

* Опубликовано в журнале: Мировая экономика и международные отношения (1982. № 6). Воспроизводится с незначительными сокращениями.

франко-западногерманского сближения в первой половине 60-х гг. Камнем преткновения оказалось также решительное нежелание Франции согласиться с наднациональными формулами, которые активно поддерживали в ФРГ, равно как с ориентацией Бонна на безусловное следование американскому внешнеполитическому курсу.

К концу 70-х гг. экономический потенциал ФРГ укрепился и стал еще более ощутимым «аргументом» в дискуссиях по поводу будущего развития Общего рынка. Отказ от «доктрины Хальштейна» и реалистический курс на развитие отношений с социалистическими странами сделал международно-политический статус ФРГ более несомым. Сохраняя в целом ориентацию на США, правящая коалиция в Бонне стала в то же время уделять больше внимания и разработке самостоятельных акций Европейского сообщества. После де Голля курс Франции, направленный против реализации наднациональных формул в ЕЭС, становится менее жестким. В свою очередь, и ФРГ менее энергично, чем раньше, выступает за расширение полномочий Сообщества — ее возросшее экономическое влияние давало возможность рассчитывать на усиление западногерманских позиций в ЕЭС и без фундаментальных изменений в правилах функционирования этой организации. Важным для сближения двух стран стало достижение компромисса относительно экономического и валютного союза на базе ЕЭС и создание европейской валютной системы, начавшей функционировать в 1979 г.

Обращает на себя внимание еще один аспект сближения между Францией и ФРГ, наметившегося на рубеже двух десятилетий. В ходе 36-й франко-западногерманской встречи на высшем уровне в июле 1980 г. совершенно особый акцент был сделан на проблемах политики в области обороны. Речь идет не только о военно-промышленном сотрудничестве, которое приобрело в последнее время весьма внушительные масштабы (совместно производимые вооружения и военная техника занимают видное место в арсеналах обеих стран). Новым элементом стало повышенное внимание к франко-западногерманскому военнополитическому сотрудничеству, которое должно, по мысли его участников, выйти за традиционные атлантические рамки и стать прообразом «независимой Европы» с самостоятельными возможностями в области обороны. Зондаж мнений на этот счет был проведен еще в начале 1980 г. Тогда известные французские политические деятели А. Сангинетти и М. Понятовский предложили на основе французского ядерного потенциала создать европейские ядерные силы с участием ФРГ. Иногда такое военнополитическое сотрудничество, доводимое до ядерного уровня, изображают как возможную альтернативу американским ядерным гарантиям Западной Европе. Выдвигался и такой тезис: Западная Европа могла бы и не предоставлять своей территории для развертывания новых американских ракет средней дальности, если бы вместо этого сумела создать свой собственный объединенный ядерный потенциал. Двумя основными «столпами» системы обороны «малой Европы», считают авторы подобных проектов, могли бы стать Франция и ФРГ — первая сумела бы тем самым вновь заявить о себе как о лидирующей силе в объединении, вторая получила бы дополни-

тельные возможности для упрочения своих политических позиций в ЕЭС, не говоря уже о надеждах на приобретение ядерного статуса.

Такого рода планы появляются чаще всего как чисто умозрительные. Но в некоторых случаях сближение позиций по военно-политическим проблемам обретает реальные формы. Это касается, в частности, более лояльного отношения нового французского президента к планам «договорения» НАТО (ФРГ, как известно, приняла деятельное участие в их разработке).

Изменения, происшедшие во Франции в результате президентских выборов в мае 1981 г., накладывают свой отпечаток на франко-западногерманские отношения в Европейском сообществе и в более широком плане. Ф. Миттеран и Г. Шмидт — представители одного и того же партийно-политического течения, хотя партия французских социалистов и СДПГ с разных позиций подходят к целому ряду внутри- и внешнеполитических проблем. В Европейском парламенте депутаты этих двух партий входят в состав одной и той же фракции и в подавляющем большинстве случаев голосуют одинаково. С другой стороны, В. Жискард д'Эстэн был в какой-то мере продолжателем голлистского курса в отношении интеграции, пусть и весьма непоследовательным; это находило свое выражение, в частности, и в негативном отношении к далеко идущим планам ограничения национального суверенитета. Ф. Миттеран представляет иную тенденцию, характерную для многих социалистических и социал-демократических партий континентальных стран Западной Европы: интеграционное развитие, согласно этому подходу, надо направить в наднациональное русло и наделить максимально широкими полномочиями Европейский парламент, изображаемый как важный представительный орган в структуре Общего рынка. Примечательно, что целый ряд членов французского правительства, сформированного после избрания Ф. Миттерана, являются депутатами Европейского парламента, а К. Шейсон, ставший министром внешних сношений, был с 1973 г. одним из высших функционеров Общего рынка — членом Комиссии.

В представлениях французских социалистов о будущем ЕЭС уделяется внимание развитию интеграции не только в экономической, но и в социальной сфере. На это, в частности, был сделан упор в меморандуме Ф. Миттерана об активизации деятельности «десятки», представленном Г. Шмидту на встрече в октябре 1981 г. Между тем для формирования предлагаемого французской стороной «европейского социального пространства» потребуются новые расходы, что отнюдь не вызывает восторга у ФРГ, и этот вопрос остается нерешенным.

Почти десятилетнее пребывание Великобритании в Общем рынке стало периодом неоправдавшихся надежд английских правящих кругов. Трудности экономического развития, с которыми постоянно сталкивается Великобритания, довольно прочно утвердили за ней репутацию «больного человека Европы»; в то же время процесс приспособления к существующим в ЕЭС условиям конкурентной борьбы оказался настолько болезненным, что это дало мощный толчок развитию антиинтеграционных настроения и среди широкой общественности, и среди влиятельных политических сил Англии.

Внутриполитическая борьба и перемены, происходящие на правительственном уровне, становятся дополнительным фактором нестабильности и неустойчивости британского курса в отношении западноевропейского интеграционного объединения. Соглашение о присоединении Англии к Общему рынку было заключено в 1972 г. правительством консерваторов. Лейбористы, сменившие их в 1974 г., потребовали пересмотра условий участия Великобритании в ЕЭС, что уже тогда привело к серьезным трудностям в развитии Сообщества. Консервативное правительство, вернувшееся к власти в 1979 г., вообще поставило интеграционное объединение на грань раскола: в ходе состоявшейся в Дублине в ноябре 1979 г. встречи «девятки» на высшем уровне М. Тэтчер в ультимативной форме потребовала рассмотреть вопрос о перераспределении финансового бремени между государствами — членами Общего рынка.

Конфликт на первый взгляд возник на чисто экономической почве в связи со стремлением правительства консерваторов сократить размеры британского взноса в казну Сообщества. Важно, однако, другое: продолжающийся до сих пор конфликт отчетливо выявил несовпадение сферы внешнеполитических интересов Англии с «евроцентризмом» большинства участников Общего рынка. Не случайно в адрес Лондона выдвигаются многочисленные упреки в нежелании переориентироваться на западноевропейский аграрный рынок, в стремлении сохранить привилегированные отношения с бывшими колониями, в отказе пойти на уступки при осуществлении новых интеграционных мероприятий (например, в ходе разработки политики Сообщества в области рыболовства). «Расстановка сил такова: Британия против всех остальных», — эту лаконичную формулу использовал один из функционеров ЕЭС для того, чтобы охарактеризовать сложившееся положение¹. Раздражение партнеров вызвал и жесткий стиль поведения, избранный правительством М. Тэтчер, которое не остановилось перед тем, чтобы полностью заблокировать интеграционный механизм и поставить ЕЭС на грань раскола.

Это нарушение принятых в Общем рынке «правил игры», пожалуй, наиболее наглядным образом свидетельствует об ограниченных масштабах «включения» Великобритании в систему ЕЭС.

Партнерам Великобритании приходится осторожно оценивать надежность ее связей с интеграционным объединением. Даже консерваторы в ходе споров о взносах в бюджет пригрозили внести в парламент законопроект о проведении референдума по вопросу о членстве в ЕЭС. Что же касается оппозиционной лейбористской партии, то ее национальная конференция осенью 1980 г. приняла резолюцию, которая требует от будущего лейбористского правительства поставить вопрос о выходе из Общего рынка. Отметим, что осенью 1981 г. впервые с требованием о выходе Англии из Общего рынка выступил съезд Британского конгресса тред-юнионов. Выборы в Великобритании состоятся в 1983 г., и наблюдаемое сейчас падение популярности консерваторов может привести к тому,

¹ The Sunday Times. 2.III.1982.

что через полтора года «английский вопрос» вновь начнет сотрясать все здание интеграционного объединения.

Следует, разумеется, учитывать и весьма ощутимые факторы, препятствующие разрыву Англии с ЕЭС. Такой разрыв ударил бы по интересам британских промышленников, ограничил бы английским компаниям доступ на континентальный рынок, нанес бы Лондону ощутимые политические потери, лишил бы его возможности выступать от имени Сообщества на международной арене (например, во взаимоотношениях с развивающимися странами). Важно и то, что другие страны Сообщества также хотели бы избежать разрыва Великобритании с ЕЭС — ведь это привело бы не только к ослаблению позиций Общего рынка, но и к дискредитации самого интеграционного процесса.

Есть еще одно обстоятельство, которое придает специфический характер участию Великобритании в ЕЭС. Традиции британской политической системы делают особый акцент на парламентской власти. Это, казалось бы, дает основания ожидать более активной поддержки со стороны Англии предложений, направленных на повышение роли Европейского парламента в системе институтов ЕЭС. Но практика показывает, что гораздо большее воздействие на развитие интеграционной политической системы оказывает не менее традиционное нежелание Лондона добровольно согласиться на сужение своего суверенитета. Именно по этой причине Великобритания (еще в начале 50-х гг.) отказалась принять участие в переговорах о создании первого западноевропейского интеграционного объединения — ЕОУС. Можно предположить, что наднациональные проекты будут и в дальнейшем встречать в Лондоне такой же прохладный прием; в этом отношении в 80-е гг. Великобритания может сыграть в ЕЭС такую же роль, какую играла Франция в 60-е, блокируя новые интеграционные проекты и подрывая своим жестким курсом достигнутый в ЕЭС уровень политического сотрудничества.

II

Серьезные проблемы возникают перед ЕЭС в связи с расширением круга участников интеграционного объединения. 1 января 1981 г. официальное присоединение Греции к Общему рынку превратило «девятку» в «десятку», в ближайшие годы ожидается вступление Португалии и Испании. Очередное расширение ЕЭС чревато для Сообщества возникновением новых стрессов прежде всего в чисто экономическом плане. Речь идет как о неизбежном обострении конкуренции на рынке сельскохозяйственной продукции, так и о болезненном процессе приспособления национальных хозяйств новых участников объединения к интеграционной структуре. Вместе с тем появление в Общем рынке новых членов вносит определенные изменения и в политическую конфигурацию Сообщества.

Ранее в структуре первоначальной «шестерки» центральное место занимала Франция. По экономическим параметрам ее в какой-то мере уравнивали ФРГ, которая вместе с Италией составляла как бы второй ярус интеграционной

структуры; влияние малых стран (Бельгии, Нидерландов, Люксембурга) было ощутимым лишь в той мере, в какой они ориентировались на кого-либо из своих старших партнеров. Первое расширение ЕЭС (в начале 70-х гг.) означало смещение центра тяжести интеграционной структуры к северу. Появление Великобритании как крупного политического противовеса Франции перечеркнуло надежды Парижа на единоличное и безусловное лидерство в Сообществе (и это, вероятно, было одной из важнейших причин, побуждавших де Голля препятствовать присоединению англичан к Общему рынку). В какой-то мере и сближение Франции с ФРГ стало реакцией на появление нового полюса притяжения на северном фланге Сообщества.

Новое расширение ЕЭС, ориентированное уже в южном направлении, в известной мере должно сбалансировать то усиление англосаксонского компонента, которое произошло десять лет назад. Разумеется, это не превратит Великобританию или ФРГ в периферию Общего рынка: но укрепление позиций Франции в Сообществе представляется вполне вероятным. Смещение интеграционного объединения к югу создает ощутимый стимул для активизации его средиземноморской политики, что может в какой-то мере изменить и роль Италии в Общем рынке. Еще один важный аспект расширения Общего рынка связан с тем, что во всех трех странах, которые становятся новыми членами ЕЭС, видную роль во внутривнутриполитической жизни играют левые демократические силы. В связи с парламентскими выборами во Франции в 1978 г., а ранее, в 1976 г., в Италии в кругах ЕЭС оживленно обсуждался вопрос о том, сможет ли Сообщество «абсорбировать» политические изменения национальном уровне в случае вхождения коммунистов в правительства этих стран². Включение в июне 1981 г. четырех представителей ФКП в правительство Франции говорит о том, что дискуссии такого рода небеспригодны. Результаты парламентских выборов в Греции в октябре 1981 г. и победа ПАСОК создают уже вполне ощутимые проблемы для ЕЭС: в программе правительства А. Папандреу, как известно, был поставлен вопрос о пересмотре отношений с Общим рынком.

Центристские и правые круги в странах ЕЭС рассчитывают, что интеграционный процесс и, в частности, наднациональные структуры станут определенным препятствием для «смещения влево» в странах Общего рынка, что они превратятся в дополнительные гарантии сохранения и усиления буржуазных институтов. Бывший министр иностранных дел Великобритании А. Кросслэнд, имея в виду укрепление буржуазно-демократических структур, не случайно назвал перспективу расширения Общего рынка «инвестицией в демократическое будущее Европы»: при этом, по его словам, «политический выигрыш перевешивает все практические трудности»³. С этой точки зрения и предоставление более широких полномочий Европейскому парламенту, в котором большинство мест удерживали бы правые и консервативные партии, рассматривается как создание

² См.: *Journal of Common Market Studies*. March 1979. P. 238.

³ *The Times*. 14.I.1977.

своего рода противовеса сдвигу влево. Конечно, подобные расчеты можно строить лишь исходя из того, что нынешнее соотношение сил в Европейском парламенте сохранится и впредь, в том числе и после следующих прямых выборов, которые должны состояться в 1984 г. Однако сохранение существующего в страсбургской ассамблее положения отнюдь не гарантировано. Показательно, что ровно половину тех мест, которыми располагает в Европейском парламенте Греция, получили в прошлом году коммунисты и социалисты.

Расширение круга участников Общего рынка усложняет и сам процесс переговоров в ЕЭС. Первоначальная «шестерка» была относительно компактна, хотя и тогда далеко не всегда удавалось привести к общему знаменателю позиции партнеров; теперь же их становится вдвое больше и добиваться компромиссов будет значительно труднее. Уже сейчас необходимость согласовывать позиции десяти стран требует громоздких бюрократических механизмов; новое же расширение, предупреждают, например, известные английские исследователи Дж. Эдвардс и У. Уоллес, превратит Комиссию и Совет министров в еще более неуклюжие органы и сделает достижение целей ЕЭС более проблематичным⁴.

А ведь в Сообществе не только увеличивается число членов, но появляются и более ощутимые социально-экономические диспропорции — если первоначально речь шла о группе стран с приблизительно одинаковым уровнем развития, то теперь деление Общего рынка на «бедных» и «богатых» становится все более серьезным источником внутренней напряженности в ЕЭС. Так что территориальная экспансия Сообщества делает его более рыхлым и, может быть, менее дееспособным. Перед Общим рынком возникают новые проблемы, связанные с поиском более оперативных и гибких методов сотрудничества, с необходимостью структурных модификаций в самом процессе управления интеграционным объединением.

III

В 1981 году произошло «обновление» одного из центральных органов Общего рынка — Комиссии европейских сообществ (КЕС). Завершилось четырехлетнее пребывание во главе Комиссии англичанина Роя Дженкинса, и ее новым председателем стал бывший премьер-министр Люксембурга Гастон Торн. Речь идет не о рутинной смене чиновников бюрократического аппарата; впервые во главе КЕС поставлен деятель столь высокого политического уровня. Смысл этого назначения очевиден — повысить авторитет Комиссии, сделать ее более активным участником разработки интеграционной политики. По мысли основателей Общего рынка, именно Комиссия должна была играть роль инициатора новых интеграционных проектов, постоянно «подталкивая» участников в сторону расширения полномочий и сферы деятельности ЕЭС и становясь в некотором роде прообразом будущего правительства «единой Европы».

⁴ *Edwards G., Wallace W. A Wider European Community? London, 1976. P. 83.*

Однако такая максималистская интерпретация функций Комиссии (особенно характерная для ее первого председателя Вальтера Хальштейна) была отвергнута в 1966 г. так называемым «люксембургским компромиссом», который сумела навязать своим партнерам Франция, не желавшая превращать Общий рынок в наднациональный союз. С тех пор в системе институтов Европейского сообщества Комиссия вынуждена была отойти на второй план, уступив ведущую роль Совету министров Общего рынка. Межгосударственное сотрудничество, противопоставляемое идеям наднациональности, стало основным путем разработки и осуществления интеграционной политики, особенно с созданием в 70-е годы Европейского совета, в рамках которого трижды в год проводятся совещания глав государств и правительств входящих в ЕЭС стран. Комиссия стала все больше приобретать характер чисто технического органа, который обеспечивает повседневное функционирование Сообщества, но не способен влиять на его политику — нечто вроде секретариата при Совете министров и Европейском совете. Произошла характерная в таких условиях трансформация бюрократической роли Комиссии: ее основной заботой стала подготовка решений, не столько диктуемых нуждами всего объединения, сколько приемлемых для Совета министров ЕЭС, для правительств государств-участников. Так и не получив роли иницилирующей силы в интеграционном движении, Комиссия стала превращаться в заурядную координационную инстанцию. Теперь, по-видимому, взят курс на определенное повышение статуса Комиссии, которое удовлетворяло бы и наднациональные круги в ЕЭС, и сторонников развития интеграции на основе межгосударственного, межправительственного сотрудничества. В результате компромисса между этими двумя тенденциями участники ЕЭС хотели бы осуществить активизацию всего интеграционного процесса.

Прежде всего речь идет о том, чтобы попытаться придать четко выраженную политическую окраску деятельности интеграционного объединения. Ведь в 70-е гг. оно было вынуждено почти всю свою энергию направлять на разрешение экономических противоречий. Именно из-за них пришлось забыть о провозглашенном в 1972 г. амбициозном курсе на создание к 1980 г. «Европейского союза», положить под сукно разработанный в 1975 г. «доклад Тиндеманса». Экономические проблемы, которыми все время приходится заниматься Общему рынку, сами по себе являются источником острых разногласий между участниками. И уж совершенно неоправданными оказались надежды на то, что из экономической интеграции чуть ли не автоматически возникнет политический союз. «Важнейшим компонентом эффективного развития Сообщества является постоянный импульс политической воли, — подчеркивает теперь новый председатель КЕС. — Если мы будем по-прежнему большую часть наших усилий направлять в отрасли, находящиеся в состоянии кризиса, Сообщество превратится в конце концов в больницу для калек»⁵. «Мы должны были уяснить, какую Европу мы хотим иметь к концу второго тысячелетия, — заявил Г. Торн в одном из интервью. — Вместо этого составлялись все новые хитрые доклады и реко-

⁵ Europa 81. 1981. No. 1–2. P. 11.

мендации, которыми постепенно можно будет заполнить большую библиотеку. Сегодня надо задать вопрос: куда мы намерены идти?»⁶.

В предложениях, выдвигаемых с целью вдохнуть новую жизнь в интеграционное объединение, примечательны два аспекта. Во-первых, это призыв «пересмыслить» всю деятельность ЕЭС, наметить для Общего рынка новые ориентиры, «обойти» расхождения на экономической почве путем активизации политического сотрудничества. Эта тема отчетливо прозвучала в ЕЭС осенью 1981 г. на целой серии двусторонних встреч — между Ф. Миттераном и М. Тэтчер (сентябрь), Г. Шмидтом и Ф. Миттераном (октябрь), М. Тэтчер и Дж. Спадаolini (ноябрь). Об этом же шла речь в конце 1981 г. на лондонской встрече «десятки», где был представлен совместный итало-западногерманский проект «оживления» политического сотрудничества. Министр иностранных дел ФРГ Г. Д. Геншер предложил даже заключить новый договор между участниками ЕЭС, в котором предусматривалась бы координация внешней и оборонной политики, гармонизация законодательства, расширение культурного сотрудничества и распространение деятельности Сообщества на новые сферы⁷. Во-вторых, речь идет о ставших уже традиционными попытках «укрепить» интеграционные институты за счет усиления в них наднационального начала. В программе, разработанной Комиссией и утвержденной в феврале 1981 г. Европейским парламентом, предлагается расширить полномочия этих двух органов Общего рынка, ограничив «чрезмерную роль» Совета министров Сообщества и отказавшись от принятия решений в нем на основе единогласия⁸.

Другой аспект эволюции интеграционного объединения связан с ролью Европейского парламента. Последствия прямых выборов, проведенных в 1979 г. оказались явно неоднозначными.

Надежда на то, что этот единственный в структуре ЕЭС представительный орган сможет стать своего рода противовесом бюрократических институтов, побуждает многих сторонников демократизации интеграционного Сообщества выступать за активизацию роли парламента. Но расширение полномочий страсбургской ассамблеи одновременно усиливало бы ее противопоставление национально-государственным структурам. К тому же среди депутатов Европейского парламента столь велико число максималистски настроенных сторонников интеграции, что даже его бывший председатель Симона Вей должна была заявить: нельзя давать очень большую свободу рук исходящим из слишком «европеистских» установок парламентариям, ибо это блокирует работу Сообщества⁹.

Первые три года деятельности избранного прямым голосованием Европейского парламента показывают, что он активно используется консервативными кругами как трибуна для пропаганды своих идей. Этому способствовал и опре-

⁶ Der Spiegel. 29. XII.1980.

⁷ Le Monde. 3.II.1981, The Times. 17.I.1981.

⁸ L'Humanité. 12. II.1981, 14.II.1981.

⁹ Le Monde. 7.V.1980.

деленный сдвиг вправо в результате прямых выборов, на которых буржуазные партии сумели несколько укрепить свои позиции. Положение в Афганистане, Вьетнаме, Кампучии, Польше — таковы лишь некоторые из проблем, вокруг которых в страсбургской ассамблее развязывались нарочито драматизируемые дебаты. Правое большинство в Европейском парламенте явно стремится превратить его, по словам газеты «Юманите», в некое подобие «постоянного международного трибунала»¹⁰, присваивающего себе «право» выносить суждение по поводу любых событий в мире, причем суждение отнюдь не беспристрастное, полностью вписывающееся в русло атлантической политики.

По сложившейся в Общем рынке традиции Европейский парламент играет также роль своеобразной лаборатории, где проходят предварительную проверку новые «интеграционные идеи». В парламентской ассамблее и раньше выдвигалось большое число разнообразных предложений федералистского толка, зачастую нереальных и не получавших впоследствии никакого практического развития. Но теперь появилась возможность ссылаться на «возросший авторитет» парламента, на его статус представительного органа.

Инициаторы новых интеграционных проектов, обсуждаемых в Страсбурге, рассчитывают тем самым повысить жизнеспособность своих предложений, апеллируя к необходимости уважать «волю европейского избирателя». В связи с этим обращает на себя внимание, что уже в сентябре 1979 г. на сессии Европейского парламента был поставлен вопрос «об обороне Европы», хотя Римский договор не предоставляет ни интеграционному объединению в целом, ни его органам (парламенту, в частности) никаких полномочий в области обороны. Обсуждались в Страсбурге и вопросы координации усилий стран Общего рынка в производстве вооружений. В апреле 1980 г. от имени парламентской группы христианских демократов было выдвинуто требование об организации странами ЕЭС военной «оперативной структуры» для защиты морских путей, по которым осуществляется снабжение Запада нефтью¹¹. Парламентская ассамблея, таким образом, подключается к планам активизации военно-политического сотрудничества стран ЕЭС, причем иногда эту активизацию предлагают довести чуть ли не до возрождения идеи «европейского оборонительного сообщества», провалившейся в начале 50-х годов.

Избранный прямым голосованием, Европейский парламент проявляет явную склонность добиваться расширения своих полномочий и возможностей влиять на интеграционный процесс. В свое время противники прямых выборов предупреждали об угрозе такого «экспансионизма» парламентской ассамблеи: она «не сможет оставаться в пределах тех полномочий, которые были установлены ей договорами», предсказывал в 1978 г. М. Дебре, известный французский политический деятель и сторонник голлистского курса в отношении интеграции¹².

¹⁰ L'Humanité. 24.V.1980.

¹¹ См.: L'Humanité. 19.IV.1980.

¹² Les Européens. 1978. No. 84. P. 6.

В чем-то его предсказание оправдывается. В апреле 1980 г. Европейский парламент принял резолюцию, в которой настаивал, чтобы с ним консультировались по поводу кандидатуры председателя КЕС и представляли ему на утверждение ее состав. В начале 1981 г. он «выразил доверие» вновь назначенной Комиссии (хотя это не входит в его компетенцию) и выдвинул требование о том, чтобы впредь назначение членов КЕС происходило с его участием (хотя такое право принадлежит исключительно Совету министров). Парламент настаивает также на том, чтобы ему дали возможность высказываться по всем проектам решений Комиссии до их передачи в Совет министров. Весьма энергично борется Европейский парламент за расширение своих бюджетных полномочий. По логике сторонников наднациональной интеграции, это — наиболее перспективное направление «экспансии» Европейского парламента: как известно, именно возможность принять, исправить или отвергнуть предлагаемый правительством бюджет лежит в основе контроля национальных законодательных органов буржуазных государств над исполнительной властью. Еще в 1970 г. была ведена практика утверждения бюджета Общего рынка Европейским парламентом; позднее, в 1975 г., он получил возможность вносить в проект некоторые изменения или возвращать Комиссии на доработку. По-видимому, это наиболее реальные полномочия, которыми обладает парламент, хотя они и касаются средств, составляющих лишь небольшую часть финансовых ресурсов стран ЕЭС.

В целом роль Европейского парламента в функционировании Сообщества остается все еще более чем ограниченной. Но если раньше страсбургская ассамблея избегала входить в конфликт с национальными правительствами или с интеграционными органами, которые принимают решения на основе единогласия государств-членов, то после прямых выборов положение начинает меняться.

Уже в ноябре 1979 г. Европейский парламент утвердил ряд поправок, предусматривающих сокращение ассигнований на «единую сельскохозяйственную политику» Общего рынка. Это вызвало резкие возражения со стороны Франции. Причем здесь сыграла свою роль не только экономическая заинтересованность Парижа в том, чтобы Сообщество продолжало выделять крупные средства на поддержание аграрного сектора, но и соображения принципиального характера. Ведь, по сути дела, впервые возникла ситуация, когда наднациональный парламент, к тому же вопреки негативному голосованию в нем всех французских представителей, фактически навязывал Франции свое обязательное к исполнению решение.

Год спустя кризис достиг апогея. Совет министров ЕЭС представил проекты дополнительного бюджета на 1980 г. и основного бюджета на 1981 г.; после трехдневных дебатов Европейский парламент принял около 500 поправок и дополнений, увеличивающих оба этих бюджета примерно на полмиллиарда долларов. Проходившая в накаленной атмосфере в декабре 1980 г. в Брюсселе сессия Совета министров Общего рынка ни к какому решению не пришла и никаких контрпредложений не выдвинула; воспользовавшись этим, председатель Европейского парламента С. Вей объявила 23 декабря проекты бюджетов со всеми внесенными поправками «формально принятыми». Французское правительст-

во выступило против этого решения, которое было расценено им как «незаконное», и заявило об отказе внести в бюджет соответствующие суммы. Против диктата Европейского парламента выступили также ФРГ и Бельгия. Тогда был даже поставлен вопрос о передаче конфликта в Суд ЕЭС с тем, чтобы «заставить» участников Сообщества выполнить решение Европейского парламента.

Комиссия постаралась найти компромиссный выход из возникшего тупика. Но обсуждение бюджета на следующий, 1982 г. снова потребовало многомесячных «марафонских» переговоров. Так что проблема бюджетных полномочий Европейского парламента остается. Здесь показательны не столько разногласия между участниками по поводу размеров их взноса в бюджет, сколько ярко проявившаяся потенциальная конфликтность взаимоотношений между различными институтами ЕЭС. «Мы не можем каждый год терять по три месяца на ссоры из-за бюджета», — заявил Г. Торн¹³. Но ведь бюджетные разногласия — отнюдь не первопричина того, что сотрудничество в рамках Общего рынка иной раз оказывается эфемерным. В основе этого лежат гораздо более серьезные проблемы ЕЭС, связанные с соотношением в его деятельности наднациональных элементов и элементов межгосударственного сотрудничества, с ролью соответствующих институтов Сообщества, с направлением его дальнейшей эволюции.

IV

Важный аспект политического развития ЕЭС касается его взаимоотношений с внешним миром. Становление западноевропейского центра силы происходило и происходит в немалой степени через формирование его специфических интересов на международной арене — а это, в свою очередь, создает питательную среду для возникновения объединительных тенденций во внешней политике соответствующих стран. В 70-е гг. в интеграционном объединении была создана система так называемого «политического сотрудничества», в рамках которой проводятся регулярные консультации между участниками Общего рынка по вопросам политических взаимоотношений с третьими странами. Внешнеполитические консультации стали неотъемлемым компонентом западноевропейской интеграции.

Но от консультаций, пусть даже регулярных и проводимых на самых различных уровнях (посольства в третьих странах, делегации на международных конференциях, министерства иностранных дел, главы государств и правительств), до интеграции внешней политики — дистанция огромного размера. Формированию «единой внешней политики» мешают внутренние противоречия и разногласия, существующие в объединении. Ощутимые препятствия возникают также из-за несовпадения внешнеполитических интересов разных стран — членов ЕЭС, из-за взаимной конкуренции на международной арене. Наконец, далеко не однозначно то влияние, которое оказывает Вашингтон на процесс внешне-

¹³ The Times. 17.1.1981.

политической интеграции в ЕЭС. США буквально выкручивают руки странам Общего рынка, заставляя их пойти на «согласованную» поддержку американского внешнеполитического курса, и в то же время готовы заглушить любые попытки участников Сообщества говорить «единым голосом», если в нем звучат неприятные для Белого дома нотки.

Весьма наглядно это было проиллюстрировано развитием ближневосточной политики ЕЭС. Совершенно очевидно, что для стран Общего рынка здесь действуют прежде всего ощутимые экономические императивы. Достаточно сказать, что в 1979 г. потребление сырой нефти и газового конденсата составило в Общем рынке 526,4 млн т, причем за счет собственных ресурсов было обеспечено лишь 17% этого количества (89 млн т)¹⁴. Поддержание стабильных отношений с поставщиками нефти становится для ЕЭС важной внешнеполитической задачей.

Понятно, что позиция ЕЭС — немаловажный фактор в развитии событий на Ближнем Востоке, особенно в условиях, когда настоятельно необходимыми становятся поиски выхода из возникшего там тупика. И экономические, и политические интересы интеграционного объединения тесно связаны с Ближним Востоком; с другой стороны, участники Общего рынка свободны от груза односторонней политической ориентации, подрывающей доверие к американской политике в этом регионе. «Арабские страны ожидают от европейцев активных действий, которые способствовали бы подлинному миру на Ближнем Востоке», — заявил Генеральный секретарь Лиги арабских стран (ЛАС) Ш. Клиби в ходе визита в Брюссель, во время которого он вел переговоры с руководителями Комиссии европейских сообществ¹⁵.

Оправдались ли эти ожидания? Два года назад была организована шумная рекламная кампания вокруг «европейской инициативы» относительно ближневосточного урегулирования. В специальной декларации, принятой на совещании глав государств и правительств девяти стран в Венеции в июне 1980 г., были зафиксированы некоторые положения, отличающиеся от американской позиции. Вновь подчеркнув необходимость признания прав палестинского народа, участники ЕЭС впервые высказались за «привлечение» ООП к переговорам об урегулировании; была также выражена готовность стран Общего рынка участвовать в системе международных гарантий на Ближнем Востоке¹⁶. Но у американской администрации даже осторожные попытки западноевропейцев нащупать «свою» линию поведения вызвали острую негативную реакцию. Нажим США заставил участников совещания в Венеции заявить, что они не ставят под сомнение сепаратное урегулирование, воздержаться от формального признания ООП; они заняли весьма двусмысленную позицию в отношении статуса Иерусалима. А впоследствии ЕЭС вообще отказалось от каких-либо оговорок, определив кэмп-дэвидскую сделку как «приемлемую формулу» урегулирования.

¹⁴ The Financial Times. 22.I.1981.

¹⁵ Le Soir. 8.III.1982.

¹⁶ Le Point. 16. VI.1980.

Опасаясь за судьбу процесса сепаратного урегулирования, США резко активизировали свое давление на западноевропейские страны с целью привлечь их к участию в так называемых «многонациональных силах», которые должны следить за выполнением заключенных между Египтом и Израилем соглашений. Четыре члена ЕЭС — Франция, Италия, Великобритания и Голландия — приняли в конце концов решение об участии в этих силах. Речь идет, таким образом, об установлении прямого западноевропейского военно-политического присутствия на Ближнем Востоке, пусть даже и ограниченного по своим масштабам. К тому же совершенно очевидно, что эта акция осуществляется под эгидой США — «Нью-Йорк таймс» не случайно писала в связи с этим о «сенсационном дипломатическом успехе» Вашингтона. Заявление же участников ЕЭС, что речь не идет о поддержке кэмп-дэвидского процесса и что принятое решение не отражается на их позициях по другим проблемам региона, было воспринято в арабском мире как крайне неубедительное.

«Европейская инициатива», таким образом, выдохлась, не приведя ни к каким практическим результатам, довольно быстро утратив какое-либо реальное содержание. Так называемая «самостоятельная» роль Европейского сообщества оказалась более чем эфемерной. Не остались без последствий и некоторые новые акценты во французской внешней политике; состоявшийся в марте 1982 г. визит Ф. Миттерана в Израиль, по выражению одной из иорданских газет, «полностью парализовал роль Западной Европы на Ближнем Востоке».

Взаимоотношения с внешним миром — предмет острой политической борьбы в ЕЭС. Стремление повысить роль Сообщества в международных отношениях лишь в самом общем плане мотивируется представлениями о необходимости придать «единой Европе» мировой статус. Каждый из участников Общего рынка озабочен прежде всего тем, чтобы деятельность интеграционной группировки на международной арене соответствовала его собственным внешнеполитическим интересам. Несовпадение этих интересов ощутимо сужает возможности разработки согласованной линии. Так, например, ЕЭС делает особую ставку на отношения с развивающимися странами, стремясь вовлечь их в сферу своего политического влияния. Но при этом Париж, рассматривающий свои бывшие колонии как зону преимущественно французских интересов, заинтересован в том, чтобы Сообщество делало особый акцент на Африку, тогда как некоторые другие участники Общего рынка связывают свои экономические и политические расчеты с более широкими, глобальными целями.

Эта линия прослеживается во взаимоотношениях западноевропейской интеграции с внешним миром все более четко: если по первому Яундскому соглашению (1963) статус ассоциированных государств получили 18 африканских стран, то теперь число ассоциированных членов Общего рынка достигает 60. Среди партнеров интеграционного объединения — страны Средиземноморья и Южной Азии, Африки и Латинской Америки, государства бассейнов Карибского моря и Тихого океана. Внимание Общего рынка начинает привлекать и район Юго-Восточной Азии — в 1980 г. в Куала-Лумпуре было подписано соглашение между ЕЭС и АСЕАН.

Определенные внешнеполитические расчеты связывают в ЕЭС с происходящим расширением Сообщества. Испания, уделяющая в своей внешней политике особое внимание отношениям со странами Южной Америки и Северной Африки, может открыть новый канал экспансии интеграционного объединения по этим двум важным для него направлениям. Греция же может оказаться для Общего рынка мостом, который способен связать его с Африкой и Азией; к тому же у Греции нет колониального прошлого, что позволяет ей поддерживать хорошие отношения со странами этих районов; это также рассчитывают использовать для усиления позиций ЕЭС¹⁷. Но есть и другая сторона вопроса. Греция вступила в ЕЭС, сохраняя серьезные разногласия с Турцией из-за Кипра и континентального шельфа в Эгейском море; и хотя в Афинах и заявляют о том, что эти разногласия имеют чисто двусторонний характер, Общий рынок потенциально оказывается подключенным к конфликтным ситуациям Восточного Средиземноморья. Попытка ЕЭС сыграть в середине 70-х гг. роль «честного посредника» при урегулировании греко-турецких споров окончилась ничем; теперь же в интеграционном сообществе опасаются ухудшения отношений с Анкарой, так как это «могло бы привести к отчуждению Турции от Европейского сообщества и от Запада в целом с очевидными нежелательными последствиями»¹⁸.

Внешнеполитическая деятельность Общего рынка затрагивает и сферу взаимоотношений государств двух систем. На протяжении уже нескольких лет идут переговоры о заключении соглашения между ЕЭС и СЭВ. Установление нормальных деловых отношений между двумя организациями способствовало бы развитию общеевропейского сотрудничества, росту взаимного доверия в Европе. Между тем Общий рынок явно не стремится к развитию связей на многосторонней основе, предпочитая свести все содержание планируемого соглашения к обмену информацией по второстепенным вопросам. Расчет делается на то, чтобы сохранить для ЕЭС возможность проводить «дифференцированную» политику в отношении стран социалистического содружества. В Общем рынке явно надеются на определенные экономические (и, может быть, политические) результаты такого «дифференцированного» курса.

Вместе с тем западноевропейские страны становятся объектом энергичного нажима со стороны Вашингтона, который стремится подключить своих союзников к проводимому им ужесточению внешнеполитического курса и свертыванию разрядки. Общий рынок пошел вслед за США и внес свою лепту — хотя и с некоторыми оговорками — в раздуваемую ими кампанию вокруг событий в Польше. 4 января 1982 на состоявшемся в Брюсселе заседании министров иностранных дел стран ЕЭС было принято коммюнике, которое воспроизводило ставшие для правительства США традиционными формулы: обвинение Варшавы в нарушении хельсинкского Заключительного акта, обращенные к польским властям бесцеремонные «советы», скрытые и прямые угрозы и «предупреждения» в адрес Польши и ее союзников.

¹⁷ Der Spiegel. 12.1.1980.

¹⁸ The Journal of Common Market Studies. September 1980. P. 35.

Однако союзники США с известной настороженностью отнеслись к попытке американского правительства использовать «польскую проблему» для того, чтобы свести на нет конструктивные связи между Востоком и Западом в Европе. В этом вопросе Вашингтон так и не получил четко выраженной поддержки; Общий рынок ограничился заявлением, что он «принимает к сведению экономические меры, принятые правительством Соединенных Штатов против СССР». А греческое правительство вообще дезавуировало своего представителя за то, что он поставил свою подпись под брюссельским коммюнике. Заместитель министра иностранных дел А. Фотилас был уволен в отставку, а правительство А. Папандреу заявило, что оно не считает себя связанным положениями этого содержащего выпады против социалистических стран документа, — факт беспрецедентный в истории Европейского сообщества. Меры по ограничению импорта из СССР, все же принятые впоследствии под нажимом США, носили в основном символический характер — вынужденные продемонстрировать «солидарность» с Вашингтоном, западноевропейские страны постарались сделать это так, чтобы не поставить под угрозу отвечающие их интересам масштабные торгово-экономические связи с Советским Союзом.

Внешнеполитическая деятельность ЕЭС нередко оказывается также ареной борьбы за влияние внутри самого Сообщества. В первой половине 70-х гг. инициатором внешнеполитического сотрудничества в Общем рынке часто выступала Франция. Теперь же наибольшую активность в этой сфере проявляет Лондон. Дискредитировав себя в глазах партнеров позицией в вопросах о бюджете и сельскохозяйственной политике, консервативное правительство стремится компенсировать эти потери утверждением активной роли Великобритании во внешнеполитической сфере. Здесь немаловажно и то, что тесные связи с Вашингтоном обеспечивают английским демаршам поддержку со стороны США — поддержку, в которой американцы нередко отказывают Общему рынку в целом, если он начинает вести себя «слишком самостоятельно». Когда же «европейская инициатива» формулируется английскими политиками, в США это за редкими исключениями возражений не вызывает.

Показательно, что Лондон попытался использовать внешнеполитический потенциал Европейского сообщества в своем конфликте с Аргентиной из-за Фолклендских (Мальвинских) островов. Однако призыв к экономическим санкциям против Аргентины вызвал озабоченность у ряда участников Общего рынка. В Ирландии, Бельгии, Дании, Нидерландах высказывались серьезные опасения, что из-за жесткой позиции Англии конфликт может перерасти во всеобщую торговую войну между Западной Европой и Латинской Америкой. Лишь под сильным нажимом британского правительства постоянные представители десяти государств в ЕЭС приняли решение объявить временное эмбарго на импорт странами — членами Общего рынка товаров из Аргентины.

Великобритания энергично выступает за институционализацию внешнеполитического сотрудничества. Министр иностранных дел Англии, например, пытался убедить партнеров в необходимости создать в ЕЭС постоянный орган координации и согласования внешней политики — нечто вроде небольшого,

но наделенного реальной компетенцией постоянного секретариата. Английская же дипломатия выдвинула идею создания в интеграционном объединении специального «кризисного механизма», который дал бы участникам Общего рынка возможность быстро и согласованно реагировать на изменение обстановки в тех или иных районах земного шара¹⁹.

* * *

В марте 1982 г. исполнилось четверть века с момента подписания Римского договора. За это время западноевропейское интеграционное объединение приобрело важное значение для входящих в него государств. В системе внешнеполитических приоритетов практически всех участников ЕЭС интеграционная проблематика неизменно занимает одно из ведущих мест. В частности, поскольку сам процесс капиталистической интеграции создает новые области соперничества стран Сообщества, обостряя конкурентную борьбу и усиливая разногласия между ними.

Политическое значение ЕЭС для государств-участников связано с тем, что каждое из них рассчитывает использовать существующие и создаваемые интеграционные структуры для защиты своих собственных интересов, для укрепления своих позиций в системе межгосударственных отношений, для реализации собственных внешнеполитических целей. В этом смысле интеграционная политика каждого из членов Сообщества определяется прежде всего общими характеристиками и особенностями внешнеполитического курса данной страны. Вместе с тем само политическое развитие западноевропейской интеграции как единого, относительно самостоятельного целого зависит от соотношения сил между участниками, от меры совпадения или несовпадения их внешнеполитических интересов.

Весь двадцатипятилетний опыт существования ЕЭС свидетельствует о том, что его участники нередко пытались преодолеть трудности интеграционного развития на путях активизации политического сотрудничества. Такая попытка предпринимается и сегодня. Однако само существование Общего рынка порождает особые, присущие процессу интеграции политические проблемы. По мере распространения деятельности Сообщества на новые сферы и модификации его институциональной структуры круг этих проблем расширяется, обостряя и без того серьезные противоречия между государствами-членами западноевропейской интеграционной группировки.

¹⁹ The Times. 17.I.1981.

ВОЗВРАЩЕННАЯ СВОБОДА И СУВЕРЕНИТЕТ*

С середины 1980-х гг. Советский Союз вступает в эпоху перестройки, которая начинается как попытка придать новый динамизм развитию страны и ее взаимоотношениям с внешним миром. Реформаторская логика быстро приобрела кумулятивный характер, требуя осуществления преобразований по все более широкому фронту как во внутренних делах, так и во внешней политике. В настоящей главе предпринята попытка проследить, в какой мере и каким образом этот процесс затрагивал взаимоотношения с Польшей — в том числе и в части существующих в них «трудных проблем».

Впрочем, важнейшее значение в этот период времени имел общий контекст происходящих событий — как внутри СССР, так и на международной арене. Из них, разумеется, может быть вычленена «польская составляющая», но она в очень значительной мере была производной от более широкого круга обстоятельств, которыми характеризовались драматические перемены в Советском Союзе и вокруг него.

Общая динамика

К середине 1980-х гг. в отношениях СССР с социалистическими странами Восточной Европы накопилось немало проблем, обусловленных в первую очередь нарастанием в них социально-экономического кризиса. Для его преодоления было необходимо принципиальным образом реформировать сложившуюся хозяйственную и политическую систему.

Требовала кардинальной перестройки и модель взаимоотношений в рамках «социалистического содружества». В частности, необходимо было пересмотреть основы функционирования СЭВ, который из инструмента интеграции и научно-технического прогресса постепенно превратился в тормоз их осуществления. Об этом, например, говорилось в адресованных руководству страны аналитических записках Института экономики мировой социалистической системы (ИЭМСС) АН СССР. В числе прочего подчеркивалось, что механизм управления сотрудничеством стран — членов СЭВ не позволяет достаточно полно

* В соавторстве с Б.А. Шмелевым. Глава в книге «Белые пятна, черные пятна. Сложные вопросы в российско-польских отношениях» / Под ред. А.В. Торкунова, А.Д. Ротфельда. М.: Аспект Пресс, 2010. Книга издана под грифом российско-польской Группы по трудным [сложным] вопросам; автор был одним из ее участников.

учитывать возможности его углубления на микроуровне, исключая из процесса принятия решений основное хозяйственное звено — предприятие (объединение). Поэтому интеграционные мероприятия нередко насаждаются сверху без должного учета интересов и реальных возможностей непосредственных производителей, что в конечном счете обуславливает их неэффективность¹.

Не удовлетворяли требованиям интенсификации взаимного сотрудничества и его товарно-денежные инструменты. Они не оказывали должного воздействия на качество взаимопоставляемой продукции, затрудняли определение оценки экономического эффекта экспорта и импорта, вызывали порой экономически неоправданные убытки или выигрыши у отдельных стран².

В результате доминирующей роли решений, принимаемых на государственном уровне, многие даже малозначительные вопросы хозяйственного взаимодействия приобретали нежелательный политический оттенок. В предложениях ученых ставился вопрос о комплексной перестройке механизма социалистической экономической интеграции, которая охватывала бы все его звенья: порядок многосторонней и двусторонней координации планов, кредитные и валютно-финансовые инструменты, деятельность коллективных международных структур (от совместных предприятий до Совета экономической взаимопомощи), правовую систему регулирования сотрудничества (включая порядок международного общения, передачи научно-технической документации).

Такого рода идеи, конечно же, в значительной степени основывались на предположении о том, что между социалистическими странами можно организовать эффективно функционирующую систему взаимоотношений. Сегодня протестировать реалистичность данной гипотезы уже невозможно. Но стоит заметить, что в предложениях ученых подчеркивалась критически важная роль преобразований, которые надо было осуществить внутри социалистических стран: «успех такой перестройки в решающей степени зависит от создания адекватных для нее предпосылок во внутривозрастных механизмах братских стран»³.

Таким образом, изменение всей системы экономических отношений между социалистическими странами и выход на новые рубежи взаимодействия, без чего было невозможно преодоление кризисных явлений, требовали в свою очередь глубоких системных преобразований в каждой из них. В конкретных исторических условиях середины 1980-х гг. этого можно было добиться только при активной и иницирующей роли Советского Союза как главного системообразующего элемента так называемого «социалистического содружества».

Двумя необходимыми политико-идеологическими предпосылками для преобразования отношений между СССР и его союзниками стало провозглашение Михаилом Горбачевым курса на обновление социализма и на проведение

¹ О концепции нового хозяйственного механизма сотрудничества стран — членов СЭВ // Архив ИЭМСС АН СССР. 1985.

² Там же.

³ Архив ИЭМСС АН СССР. 1985.

политики «нового политического мышления». В обоих случаях этим отношениям задавался вектор трансформации — хотя мера таковой могла, конечно же, стать предметом споров и разногласий.

Формула самого Михаила Горбачева состояла из двух главных элементов — преемственность и необходимость перемен⁴. Он исходил из необходимости установления равноправных отношений, уважения суверенитета и независимости каждой страны, взаимовыгодного сотрудничества во всех сферах. При этом главное заключалось в том, что признание указанных принципов означает одновременно и полную ответственность каждой партии за положение в своей стране. Это и означало поворот к новым отношениям, отказ от так называемой «доктрины Брежнева», которая никогда не провозглашалась официально, но фактически определяла подход СССР к союзным странам⁵. В своем выступлении в мае 1985 г. в МИД СССР Михаил Горбачев развил эти идеи и сделал новое по духу и весьма откровенное заявление: «Отношения с братскими социалистическими странами вступили в новый исторический этап. Это уже полноправное общество, и водить их на помочах нельзя. Отношения должны быть новыми. Максимальное внимание к этим нашим друзьям и их нуждам. А то был разрыв между декларациями о дружбе и подлинным духом отношений. Уважать суверенитет, достоинство союзников, в том числе малых, отказываться от иллюзий, будто мы можем всех учить»⁶.

Говоря о новом характере отношений СССР с социалистическими странами, Михаил Горбачев не отказывался от идеи дальнейшего строительства в них социализма, хотя и нуждающегося в реформировании. Он полагал, что возможности социалистического строя не исчерпаны, что он «способен решить самые сложные свои задачи. Для этого жизненно важно все более активное взаимодействие, которое дает эффект не просто сложения, а умножения наших потенциалов, служит стимулом ускорения общего движения вперед»⁷. Строго говоря, в этом пункте уже возникало поле возможных коллизий по причине несовместимости двух векторов — «обновления социализма» и отказа от него.

Михаил Горбачев, вероятно, не собирался отпускать союзников в свободное политическое, а тем более геополитическое плавание, поскольку понимал их значение для обеспечения безопасности Советского Союза. Так, выступая на XI съезде Социалистической единой партии Германии в апреле 1986 г., он заявил: «Будущее Советского Союза мы не мыслим вне тесного взаимодействия с ГДР и другими братскими странами». И добавил: «Не только потому, что так велят наши интернационалистские убеждения, но и потому, что без него невозможно решение сложных задач, которые выдвигаются временем»⁸.

⁴ Горбачев М. Жизнь и реформы. Кн. 2. М., 1995. С. 311.

⁵ Там же. С. 312.

⁶ Брутенц К.Н. Несбывшееся. Неравнодушные заметки о перестройке. М.: Международные отношения, 2005. С. 469.

⁷ Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. Т. 3. М.: Политиздат, 1987. С. 253.

⁸ Там же. С. 365.

Однако при этом существовало стремление, сохраняя за СССР лидирующую роль, избавить его от экономического бремени и от головной боли по поводу внутривнутриполитического развития «братских стран». Общий замысел состоял в том, чтобы способствовать приходу к власти реформаторских сил, которые, получив больше самостоятельности, взяли бы на себя и более значительную ответственность за внутренние преобразования. Заодно это разгрузило бы Москву от заботы о союзниках, позволив ей сосредоточиться на решении внутренних проблем страны. А поддержка советских реформ новыми, прогрессистски настроенными лидерами «братских стран» создавала бы прочную политико-идеологическую основу для взаимоотношений внутри социалистического содружества и тем самым открывало новый этап в их взаимном сотрудничестве⁹.

Михаил Горбачев стремился изменить установившуюся за предшествующие годы традицию, когда лидеров социалистических стран ставили в известность о внешнеполитических шагах Советского Союза по сути дела *post factum* — с тем только, чтобы их формально одобрить и зафиксировать поддержку со стороны союзников в очередной декларации или заявлении Политического консультативного комитета (ПКС) Организации Варшавского договора. Теперь советское руководство считало необходимым сообщать обсуждать внешнеполитические инициативы, с которыми намеревался выступить СССР. Союзникам дали понять, что советская дипломатия берет курс на широкое мирное наступление, притом вполне серьезно, не в пропагандистском, а в практическом плане.

Так, на очередном совещании ПКС Организации Варшавского договора в Софии (октябрь 1985 г.) были «сверены часы» накануне советско-американской встречи в Женеве. Как пишет Михаил Горбачев, «пожалуй, это был первый за многие годы случай, когда советское руководство не просто поставило союзников перед фактом и потребовало формального одобрения своим инициативам, а сочло необходимым сообщать обсудить их. [...] Это было по достоинству оценено с их стороны»¹⁰.

Идеи нового руководителя страны касательно кардинального изменения политики на данном направлении были сформулированы в подготовленной им для Политбюро ЦК КПСС записке «О некоторых вопросах сотрудничества с соцстранами». В ней был сделан вывод о необходимости «подлинного передела во всей системе сотрудничества с союзниками»¹¹.

Однако главное внимание в записке было сосредоточено на реформе механизма внешнеэкономических отношений. Основания для такого подхода, конечно, были: серьезные проблемы в экономическом и техническом сотрудничестве СССР с социалистическими странами угрожали перерасти в осложнение политических взаимоотношений, подрывали взаимное доверие. Все более очевидным становилось несоответствие структуры экономического и научно-

⁹ Брутенц К.Н. Несбывшееся. С. 469.

¹⁰ Горбачев М. Жизнь и реформы. С. 315.

¹¹ Там же.

технического сотрудничества потребностям развития социалистических стран. Эта структура практически не менялась на протяжении многих лет: примерно две трети всего содействия европейским социалистическим странам приходилось на 5–6 ресурсоемких отраслей, в основном тяжелой промышленности, а также транспорта и связи.

Общий уровень оказываемого Советским Союзом научно-технического содействия союзным странам оказывался явно несоизмеримым с их потребностями. Об этом, в частности, говорилось в записке ИЭМСС «Об эффективности экономического и технического содействия СССР социалистическим странам»¹². В последних с начала 1980-х гг. осуществлялась серьезная перестройка структуры экономики, значительное развитие получали передовые технологии, а развитие энерго- и материалоемких отраслей замедлялось. Советское же техническое содействие не было ориентировано на поддержку новых тенденций. В записке делался общий вывод о том, что повышение эффективности экономического и технического сотрудничества СССР с социалистическими странами является важной составной частью перестройки всей хозяйственной жизни страны, и поэтому данная задача требует неотложного решения и мобилизации всех резервов.

На состоявшемся в ноябре 1986 г. в Москве «социалистическом саммите» по проблемам экономического сотрудничества участники дискуссии указывали на несовершенство самой экономической модели, действовавшей в странах социалистического содружества, на «пороки экономической политики, не обеспечивающей оптимальное соотношение эффективности и социальной справедливости, социальных программ и стимулов к труду»¹³. По существу, под сомнение ставились основополагающие принципы социализма, которые в предшествующие десятилетия определяли политику правящих коммунистических партий.

Встреча в Москве представляла собой одну из последних попыток сообщить найти пути преодоления нарастающих во всех странах СЭВ экономических и социальных трудностей, которые грозили перерасти в непредсказуемый по своей силе и последствиям кризис. Правда, отмечает Михаил Горбачев, «всей глубины его [кризиса] в полной мере тогда еще никто не осознавал»¹⁴. Но становилось очевидным, что выведение сотрудничества СССР с социалистическими странами на качественно новый уровень невозможно без глубокого реформирования действующих в них экономических систем и хозяйственных механизмов.

Между тем в самом Советском Союзе проведение экономической реформы, по словам бывшего тогда членом Политбюро ЦК КПСС Вадима Медведева, «уперлось в необходимость перестройки политической системы и, прежде всего, самой партии, глубокой демократизации общества, гласности и свободы

¹² Архив ИЭМСС АН СССР. 1986.

¹³ Горбачев М. Жизнь и реформы. С. 315.

¹⁴ Там же. С. 317.

слова. [...] Экономическая реформа могла состояться лишь как одна из составляющих всестороннего процесса реформирования общества»¹⁵. Однако именно в этом вопросе подходы горбачевского руководства и большинства лидеров европейских социалистических стран разошлись самым основательным образом.

Не выступая в принципе против проведения преобразований в обществе, они ссылались на то, что многие из политических проблем, мешающих реформированию социализма в их странах, уже якобы решены. Особенно на этом настаивали лидеры коммунистических партий ЧССР, Болгарии, Румынии и Германской Демократической Республики¹⁶. На этой почве начинали усиливаться негативные настроения и в отношении советской перестройки — что, по оценке Михаила Горбачева, все больше определяло атмосферу в отношениях между руководителями соцстран и всю ситуацию в социалистическом содружестве.

В сущности, на первых этапах намерение советского руководства в плане проведения реформ было поддержано скорее инерционно, чем содержательно — как традиционный акт лояльности к «старшему брату» в обмен на его гарантии авторитарным режимам в союзных странах. Но со временем неприятие перестройки начинает проявляться все больше, особенно в части демократизации и гласности¹⁷. Эрик Хонеккер после январского (1987 г.) пленума ЦК КПСС, посвященного вопросам демократизации и кадровой политики партии, заявил, что путь перестройки для ГДР не подходит. По его указанию запрещается публикация материалов Пленума в печати ГДР. Полное неприятие решений Пленума отмечается в Румынии. Общественности не дают никакой информации. Николае Чаушеску откровенно заявляет советскому послу, что не может согласиться с высказываниями на Пленуме и что «КПСС вступает на опасный путь»¹⁸. Густав Гусак (Чехословакия), Тодор Живков (Болгария) высказывают различного рода оговорки в отношении исходящего из Москвы пафоса преобразований.

А вот Войцех Ярузельский, по словам Михаила Горбачева, «горячо поддерживал перемены в Советском Союзе»¹⁹. Примечательно, что понимание в отношении проводимой им политики Михаил Горбачев встретил лишь со стороны польского лидера, а также Яноша Кадара. Вероятно, это не случайно — оба возглавляли страны, в которых реформаторство в условиях «реального социализма» носило относительно более продвинутый характер. Хотя развивалось оно по-разному и, как показал дальнейший ход событий, не смогло стать альтернативой смене общественного строя, резонанс от начавшихся в Советском Союзе процессов оказался там гораздо более явственным, чем в заповедниках коммунистической ортодоксии типа ГДР или Чехословакии. Причем четверть века

¹⁵ *Медведев В. У перестройки был свой шанс // Прорыв к свободе. О перестройке двадцать лет спустя. М., 2005. С. 13.*

¹⁶ *Горбачев М. Жизнь и реформы. С. 317.*

¹⁷ Там же. С. 318.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же. С. 319.

спустя Войцех Ярузельский обращает внимание на такую сторону взаимосвязи советской перестройки и предшествовавших событий в Польше: если бы там не было установлено военное положение в 1981 г., в страну были бы введены войска Варшавского договора, и это «неизбежно усилило бы позиции сторонников жесткой линии руководстве СССР. Горбачев бы не пришел тогда к власти и не начал бы свои реформы»²⁰.

Ни подтвердить, ни опровергнуть это предположение сегодня невозможно. Но отсутствие четкой и ясной концепции отношений СССР со своими восточноевропейскими союзниками в эпоху перестройки бросается в глаза. Представления о последствиях проводимой политики как для восточноевропейского региона, так и для самого Советского Союза были, по всей видимости, не осмыслены и не просчитаны, а иногда строились больше на благих пожеланиях, чем на анализе реального положения дел. К примеру, предполагалось, что преобразования в Советском Союзе вызовут волну подражания в союзных странах. Ведущие в этом направлении процессы поддерживались и даже подталкивались, а когда руководство «братских партий» демонстрировало сдержанность вместо ожидавшегося энтузиазма — поощрялась его смена, приход к партийно-государственному управлению более молодого поколения политиков (предположительно, менее консервативных и более открытых к новым веяниям)²¹.

Шатались ли режимы в большинстве стран Восточной Европы, или у них были ресурсы для выживания, несмотря на растущие трудности? Как долго они могли продержаться у власти, не начнись проведение реформ в Советском Союзе? Возглавлявший в эпоху перестройки советское внешнеполитическое ведомство Эдуард Шеварднадзе писал по этому поводу: «Мы отчетливо видели, что почти во всех странах Восточной Европы политическое руководство быстро теряет контроль над ситуацией, не находит адекватные ответы на требования сторонников демократических перемен. [...] Упорствуя в нежелании осуществлять реформы, консерваторы подвигались на применение приемов и мер, которые независимо от их воли и желания сплачивали организованную оппозицию, способствовали ее оформлению в широкое общенародное демократическое движение». При этом консервативные силы в социалистических странах искали и находили поддержку в Москве у противников перестройки. Для борьбы с ней традиционно-ориентированные партийно-государственные элиты готовы были к подлинной консолидации в масштабах всего «социалистического содружества»²².

В этих условиях перед Москвой вставала сложная проблема выработки линии поведения в отношении правящих режимов «братских стран» и противостоящей им растущей оппозиции, которая пользовалась все более широкой

²⁰ Ярузельский В. Американская ПРО безопасность Польши не повышала // Известия. 20 октября 2009 г. С. 5.

²¹ Брутенц К.Н. Несбывшееся. С. 470.

²² Шеварднадзе Э. Мой выбор. В защиту демократии и свободы. М., 1991. С. 198.

поддержкой. Ни одна из моделей поведения не выглядела абсолютно удовлетворительной. Поддерживая правящий режим в той или иной стране, Москва противопоставляла бы себя доминантным общественным настроениям и ставила под вопрос свои отношения с ее будущим руководством. В то же время слишком прямолинейное содействие смещению режимов означало бы вмешательство во внутренние дела «братских стран». Отказ от вмешательства, от «экспорта идей» мог быть выигрышным в политико-пропагандистском плане и отлично вписывался в логику «нового мышления», но грозил полной утратой контроля над ситуацией.

Сегодня популярна точка зрения, что советское руководство оказалось неспособным разрешить данную коллизию — точнее, что ее разрешил ход событий, который вышел из-под контроля инициаторов перестройки²³. Но не стоит сбрасывать со счетов и принципиальную значимость отказа от «доктрины Брежнев» — даже если существуют серьезные сомнения в том, что Советский Союз на исходе 1980-х гг. был бы способен реализовать ее на практике. Да, *post factum* кажется очевидным, что воспроизвести сценарий 1968 г., когда «пражскую весну» задавили прямым применением военной силы, Москва, вероятно, уже не могла. Но консерваторы в кремлевском руководстве вполне могли придерживаться иной точки зрения: поскольку шансы «братских партий» в Восточной Европе удержать власть без политической поддержки, экономической подпитки и военных гарантий со стороны Советского Союза становились все более эфемерными — им нужно оказать всемерную помощь. Понятно, к каким последствиям могли бы привести попытки спасти коммунистические режимы или предотвратить их перерождение.

На практике поведение Москвы отличалось нерешительностью и непоследовательностью — которые, впрочем, можно интерпретировать и как осторожность, и как проявление ответственности. Так, начиная с 1987 г. оказывалась поддержка настроениям в пользу замены некоторых высших руководителей в «братских странах». Но на обращение оппозиционных групп румынской элиты об оказании помощи в свержении Николае Чаушеску советский лидер ответил отказом, мотивируя это принципиальным невмешательством во внутренние дела других стран²⁴.

Сценарий драматического клинча, в который могли бы войти Советский Союз и восточноевропейские страны, оказавшиеся в кризисе, не состоялся, и есть все основания поставить это в заслугу горбачевскому руководству. Парадоксально, но хотя Москва отказалась гарантировать поддержку существовавшим там режимам, социалистическое будущее Восточной Европы не ставилось под вопрос чуть ли не до самого конца их существования. Приведем в качестве примера относящиеся к 1988 г. (!) слова Михаила Горбачева о том, что в «социалистическом мире разворачивается процесс преобразований и реформ,

²³ См.: *Мусатов В.Л.* Метаморфозы политики Горбачева в отношении стран социалистического содружества // Новая и новейшая история. 2009. № 3. С. 3—18.

²⁴ Там же. С. 13.

призванный дать новому общественному строю второе дыхание, поднять его на порядок выше во всех измерениях — экономическом, политическом, идеологическом»²⁵. По его оценкам, «процессы реформ и радикальных преобразований в социалистических странах подтверждают жизнеспособность социализма и его готовность ответить на вызов времени»²⁶.

Однако на деле жизнеспособность «нового общественного строя» сокращалась, как шагреновая кожа. Не оправдывались и надежды на то, что реформы сами по себе станут стимулом для перевода отношений соцстран на новую основу. Наряду с различиями в подходах к осуществлению реформ, методам и темпам их проведения, все более обострялись противоречия в экономической сфере взаимодействия. Поскольку реформа экономической системы и хозяйственных механизмов не проводилась либо (как это имело место в СССР) не могла дать быстрого эффекта, то и застарелые проблемы в экономическом сотрудничестве не решались и поэтому еще более обострялись.

Исчерпала себя старая модель экономических взаимоотношений, когда советское сырье и энергоресурсы обменивались на промышленные товары. Принятая в 1986 г. Комплексная программа социалистической экономической интеграции не давала того эффекта, на который рассчитывали ее инициаторы. Советский Союз, переживавший все более углубляющийся экономический и социальный кризис, оказался не в состоянии выступить в качестве локомотива социалистической экономической интеграции.

Не мог он и оплачивать издержки функционирования экономики социалистических стран за счет поставок им по льготным ценам сырья и энергоресурсов. В Москве начинают возникать представления о том, что союзники стали обузой и от них лучше бы дистанцироваться²⁷ — это позволило бы снять ответственность за их развитие и целиком сосредоточиться на решении задач, связанных с проведением реформ в стране. В значительной степени указанной логикой было обусловлено и согласие советского руководства на перевод торговых отношений со странами СЭВ на конвертируемую валюту, что нанесло им сильнейший удар в период реформирования.

Нарастающие противоречия между социалистическими странами, их неготовность к перестройке интеграционной модели на рыночный лад в конечном счете привели к роспуску СЭВ (как международной экономической организации), а затем и неуправляемому резкому свертыванию всех форм взаимного сотрудничества в торговой, производственной, научно-технической сферах.

В конце 1980-х гг. страны региона и Советский Союз оказались в крайне тяжелом экономическом положении. Наличие экономического кризиса вначале было официально признано в Венгрии, Польше, Югославии, а затем в Болгарии, Румынии, Чехословакии и ГДР. Все более явственными становились

²⁵ Визит Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева в Социалистическую Федеративную Республику Югославию. 14–18 марта 1988 г. М.: Политиздат, 1988. С. 30.

²⁶ Там же. С. 81.

²⁷ Брутенц К.Н. Несбывшееся. С. 475.

черты системного кризиса, охватившего социалистическое содружество. Стало очевидным, что теория и практика «реального социализма» не универсальны и не адекватны основным тенденциям мирового развития. Реальный социализм исчерпал свои исторические возможности и должен был уступить место другим общественно-экономическим и социально-экономическим отношениям, способным гибко и эффективно реагировать на вызовы времени.

В Москве это начинали понимать. Когда осенью 1989 г. в ЦК КПСС обсуждался вопрос о ситуации в восточноевропейском регионе, секретарь ЦК В.М. Фалин заявил, что «нельзя сводить все к “специфике” Польши и Венгрии. В кризисе — послевоенный порядок, нами насажденный. В кризисе — вся система отношений в социалистическом содружестве. Нужно быть готовым к взрыву, хотя не совсем ясно, где рванет вначале»²⁸.

СССР уже не мог взять на себя задачу стабилизации положения в социалистическом содружестве, поскольку и сам переживал глубокий и системный кризис, а также по причине существенно сократившихся экономических возможностей. В 1989 г. череда событий, происходивших в восточноевропейских странах, стала проверкой заявленного Москвой признания свободы социального и политического выбора каждым народом и каждой страной²⁹. Проверкой, которую она выдержала.

Как бы подводя своеобразный итог своей политике в Восточной Европе, Михаил Горбачев отмечал, что «строй, который существовал в странах Восточной и Центральной Европы, был осужден историей так же, как и в нашей стране. Он давно уже изжил себя, тяготил народы. И спасти этот строй, консервировать его значило бы еще больше ослаблять позиции нашей собственной страны, компрометировать ее в глазах и собственного народа, и всего мира»³⁰.

Отказ от сохранения советской гегемонии в Восточной Европе не являлся результатом сознательной и продуманной политики. Он был следствием исторических обстоятельств, с которыми Москва не могла или просто не захотела «конкурировать». Гадать, могла ли она вести себя по-другому, сегодня бессмысленно. Но в итоге демонтаж социализма в регионе произошел в основном мирным путем и без драматических пертурбаций.

Международно-политические обстоятельства

Для уяснения масштабности происшедших на рубеже 1980–1990-х гг. перемен имеет смысл напомнить, что установление Советским Союзом контроля над Восточной Европой явилось следствием его победы во второй мировой войне. Легитимность присутствия СССР в регионе была обусловлена прежде всего

²⁸ Цит. по: Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. Т. 3. Трансформации 90-х годов. Ч. I. М.: Наука, 2002. С. 21.

²⁹ Правда. 19 февраля 1988 г.

³⁰ *Gorbachev M. On my country and the World. New York: Columbia University Press, 1999.*

тем обстоятельством, что он явился освободителем восточноевропейских народов от фашистского порабощения. Именно из этого на протяжении длительного времени проистекала значительная поддержка, которой пользовался Советский Союз в Восточной Европе — в какой-то степени нейтрализуя негативную реакцию на его претензии играть роль гегемона, контролировавшего социальное, экономическое, политическое и культурное развитие стран региона, и сглаживая тяготы советского присутствия³¹.

Важно иметь в виду и еще одну составляющую советского присутствия в Восточной Европе — проистекающую из военно-политических императивов. Восточная Европа рассматривалась Москвой как пояс безопасности, и доминирование там считалось необходимым для обеспечения более надежных позиций в плане противостояния с Западом. Речь шла о своего рода стратегическом предполье, придававшем дополнительную глубину и ресурс прочности оборонительной диспозиции. И одновременно доминирование на этом пространстве использовалось для оказания военно-политического давления на Западную Европу.

«Холодная война» в значительной степени как раз и возникла именно из столкновения интересов СССР и Запада в Восточной Европе. Борьба СССР за сохранение своих позиций в восточноевропейских странах и активные действия Запада по усилению своего влияния на них во многом определяли состояние дел вокруг европейской безопасности в послевоенные годы.

Подписание Хельсинкского Заключительного акта означало признание Западом территориальных изменений в Восточной Европе, произошедших в результате разгрома гитлеровской Германии. В Москве были склонны интерпретировать это обстоятельство как фактическое согласие с ее доминированием над восточноевропейскими сателлитами. Однако в западных странах такой подход отнюдь не казался самоочевидным. Наоборот, сотрудничество по линии Восток—Запад в экономической, политической и особенно гуманитарной областях рассматривалось как средство постепенного «размягчения» советского лагеря, ослабления контроля СССР за своими союзниками, переориентации вектора их внешнеполитического и в целом общественного развития.

Возникающие на этой почве озабоченности всегда становились сильным аргументом в пользу более жесткого подхода Москвы к вопросу о взаимоотношениях с восточноевропейскими странами (и об отношениях с Западом по поводу восточноевропейских стран). Эта тенденция отчетливо прослеживается и с вступлением в эпоху перестройки. Понятно, что провозглашенная Михаилом Горбачевым логика «нового политического мышления» требовала изменить характер отношений с Западом. Но довести ее до признания возможности выхода союзников из сферы советского влияния оказывалось гораздо более трудным делом. Ведь речь шла уже не об общечеловеческих и общечивилизационных принципах, а об обеспечении страной своих геополитических интересов и своей безопасности. Занимавший фактически вторую (после Горбачева) позицию в партийном руководстве Егор Лигачев высказался на этот

³¹ Брутенц К.Н. Несбывшееся. С. 466.

счет совершенно недвусмысленно: укрепление социалистического содружества, развитие связей и взаимодействия со всеми социалистическими странами является одной из центральных задач внешней политики Советского Союза³².

Была ли неизбежной геополитическая трансформация региона, расположенного к западу от Советского Союза, в связи с начавшимися в последнем преобразованиями? Это еще один вопрос, на который нет убедительного ответа (если только не считать таковым принятие всего сущего как неизбежности...). Отметим, однако, что происшедшие на волне и вследствие перестройки перемены в Восточной Европе (а точнее, их масштаб и темп) некоторые аналитики считают в какой-то степени неожиданными не только для Михаила Горбачева, но и для Запада.

Еще в середине 1980 х гг. там молчаливо признавали советскую гегемонию в регионе, считали ее чуть ли не само собой разумеющейся. Понятно, что в открытую на этот счет никаких разговоров не велось ни на официальном уровне, ни в полуофициальной обстановке, ни даже просто в «приличном обществе». Тема присутствия СССР в регионе была из числа тех, которые по соображениям «политкорректности» не подлежат обсуждению. Максимум, на что рассчитывали в столицах западноевропейских государств и в Вашингтоне — это некоторая либерализация режимов и определенные послабления в плане их полицейски-репрессивных функций, но уж никак не полная независимость, роспуск ОВД и СЭВ, устранение советского контроля над «социалистическим содружеством». Наоборот, такая перспектива применительно к «нормальным» условиям могла скорее порождать опасения касательно дестабилизирующих и потому нежелательных последствий.

Но, во-первых, условия явно переставали быть «нормальными». А во-вторых, есть и иные оценки касательно стратегических расчетов, возникавших в связи с Восточной Европой. Они восходят к традиционной логике бдительно-настороженного отношения к Западу. Очередной всплеск этой логики пришелся как раз на годы, непосредственно предшествовавшие перестройке в Советском Союзе. Примечательны оценки, которые содержались в докладе ИЭМСС АН СССР, подготовленном в 1984 г.

«В нынешних концептуально-стратегических установках политики США и их союзников в отношении стран [социалистического] содружества находит свое выражение стремление создать в течение 80-х гг. путем усиления конфронтации и гонки вооружений предпосылки для коренного изменения международного соотношения сил в свою пользу. Нынешний политический натиск империализма [...], нашедший свое наиболее крайнее воплощение в провозглашенном Рейганом “крестовом походе” против коммунизма, преследует далеко идущую цель покончить с социализмом и коммунизмом до конца XX века»³³.

³² Лигачев Е. К. Курсом Октября, в духе революционного творчества. М.: Политиздат, 1986. С. 28.

³³ Актуальные проблемы внешней политики стран социалистического содружества в отношении развитых капиталистических государств в 80-е годы. Международный научный проект. М., 1984, С. 93.

Таким образом, стратегически Запад нацелен на окончательное решение в свою пользу вопроса «кто кого». А тактически — сосредоточен лишь на одной супер-идее: ослабить Советский Союз и лишить его международно-политической дееспособности (либо максимально таковую ограничить). Как только появляется хоть какой-то шанс к этому продвинуться — все другие внешнеполитические приоритеты отступают на задний план. Именно такая ситуация, согласно указанной логике, и возникла в связи с вступлением Советского Союза на путь радикальных преобразований — надо было воспользоваться ею для того, чтобы быстро, пока есть к тому возможности, элиминировать имевшиеся у него ресурсы, которые позволяли ему присутствовать на международной арене в качестве достаточно весомой величины.

К числу таких ресурсов относилась и система советского контроля над сателлитами и их мобилизации на поддержку внешней политики Москвы. Этого инструмента ее надо было лишить — причем не дожидаясь того, к какому результату придет сам Советский Союз со своими экспериментами в области трансформации существующего в нем общественного строя. Об этом пишет российский аналитик, который был в рассматриваемую здесь эпоху заместителем заведующего Международным отделом ЦК КПСС и поэтому может передать существовавшие «на Старой площади» (т.е. в высших эшелонах власти) представления и ощущения.

«С провозглашением “нового мышления” США и их ближайшие союзники сознательно работали ради ослабления роли и влияния СССР в ЦВЕ. [...] При этом использовался и весь арсенал средств, применявшийся в годы противостояния, в период “холодной войны”, включая финансовый рычаг, разного рода приманки, нажим на правительства, закрытые контакты с лидерами оппозиции и пропагандистские каналы. Цель была одна: используя возможности, предоставляемые политикой Горбачева, шаг за шагом раскачивать ситуацию, чтобы добиться благоприятных [для Запада] политических перемен»³⁴. И далее приводится цитата из книги президента Дж. Буша-старшего и его советника по вопросам национальной безопасности Б. Скоукрофта, которые пишут, что на первом месте в приоритетах американской администрации стояла «Восточная Европа, где наметившиеся шаги по пути реформ могли дать нам возможность извлечь выгоду из “нового мышления” в Советском Союзе, добиваясь ослабления хватки Москвы»³⁵. Примечательно, что согласно этому же источнику, задача «оторвать» от СССР его союзников стояла даже выше, чем императивы контроля над ядерными и обычными вооружениями (т.е. связанные с обеспечением безопасности самих США!).

Ностальгически-реставрационная ментальность, которая стала набирать силу в России с начала 2000-х гг., видит в таких расчетах возмутительное коварство Запада. Однако морализаторство на эту тему представляется совершенно

³⁴ Мусатов В.Л. Метаморфозы политики Горбачева в отношении стран социалистического содружества // Новая и новейшая история. 2009. № 3. С. 16.

³⁵ Там же. С. 17; Bush G., Scowcroft B. A world transformed. New York, 1999. P. 15.

беспредметным — хотя бы потому, что оно отталкивается от представления о безусловной легитимности сохранения «социалистического содружества» под контролем и влиянием Советского Союза. Между тем эта легитимность исчезала буквально на глазах. Не только по причине кризиса идеологии и нарастающей недееспособности самого Советского Союза. Но и потому, что его руководство не имело ни стратегии преобразований в восточноевропейских странах, ни критериев адекватной оценки складывающегося там положения дел. Москва была вынуждена импровизировать, постоянно приспосабливаясь к быстро меняющейся обстановке, подстраиваться под «естественный» ход событий.

Было еще две причины, которые предопределяли иррелевантность возможных попыток проведения активного курса на геополитическое удержание Восточной Европы в орбите советского влияния.

Во-первых, даже если исходить из описанного выше представления о том, что отношения по линии Восток—Запад являются имманентно конфронтационными («игра с нулевой суммой»), у Советского Союза к исходу 1980-х гг. просто не было ресурсов для поддержания конфронтации. Достаточно сказать, что страна уверенно шла по пути усиливающейся экономической деградации, удержание военно-стратегического паритета становилось все более проблематичным, назревали все более серьезные внутрисполитические проблемы. В таких условиях было просто не до Восточной Европы — даже если и хотелось бы сохранить над нею контроль.

А во-вторых, поскольку горбачевская внешняя политика определялась императивами «нового политического мышления», ее главными векторами становились прекращение гонки вооружений, налаживание конструктивных отношений с США и Западом в целом, кооперативные усилия в деле укрепления международной безопасности, прекращение изоляции от наиболее развитой части мира, налаживание с ним сотрудничества в области науки, техники, культуры и т.п. Выдвигался лозунг деидеологизации внешней политики; приоритет должен был отдаваться общечеловеческим, общецивилизационным ценностям; от силовых решений надо было отказаться в пользу политических методов; вместо мирного сосуществования во главу угла следовало поставить идею глобальной взаимозависимости, а в Европе — приступить к строительству «общеевропейского дома». На этом пути должны были решаться и важные задачи в плане придания мощного импульса развитию внутри страны — преодолению все более увеличивающегося отставания в области экономики, сокращению бремени ВПК, «которое давило на все отрасли хозяйства, калечило экономику, снижало и так позорно низкий уровень жизни»³⁶.

Отсюда логично вытекала и установка на включение Советского Союза (равно как и стран Восточной Европы) в мировую экономику в качестве ее органичной составной части, и интеграция в Европу³⁷. Это само по себе выво-

³⁶ Черняев А. Новое мышление: вчера и на будущее // Прорыв к свободе. О перестройке двадцать лет спустя. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 254.

³⁷ Там же. С. 255.

дило за рамки политически приемлемого дискурса вопрос о контроле за союзниками. Но важнее другое — приоритетность взаимоотношений с ними явно отходила на второй план в сравнении с тем значением, которое придавалось взаимоотношениям с США и западными странами. Именно на этом направлении решались те проблемы, которые Москва считала имеющими первостепенное значение — связанные с судьбами войны и мира, глобальной безопасности и т.п.

А значит, переводя разговор в плоскость политического реализма, за успех можно было заплатить уступками, гибкостью, переосмыслением своих интересов в других областях. Как считает уже цитировавшийся выше российский исследователь, со временем (к 1989 г.) наступит момент, «когда страны Восточной Европы, фактически сателлиты Советского Союза, станут разменной картой в торге с западными державами» — за благосклонность к проводимому Москвой курсу, за поддержку перестройки, за получение финансово-экономической помощи³⁸. В этот же сценарий можно было бы вписать и информацию о проводившемся Генри Киссинджером зондаже касательно возможности «разменять» согласие Москвы с мягкой декоммунизацией Восточной Европы на обязательство Вашингтона не действовать против интересов СССР (и даже чуть ли не на формирование советско-американского кондоминиума)³⁹.

В 1989 г. перемены в Восточной Европе приобрели лавинообразный характер. Невмешательство Советского Союза в эти события было несомненным доказательством того, что «холодная война» окончилась⁴⁰. Ее начало, как отмечалось выше, было очень во многом связано именно с переменами в Восточной Европе. И вот там вновь происходили кардинальные пертурбации — которые теперь, однако, отнюдь не вызвали грандиозных международно-политических потрясений.

Частично это было вызвано сфокусированностью внешнеполитического внимания главных международных игроков на иных проблемах. Оказавшись несколько «в стороне», Восточная Европа в известном смысле только выиграла — в критической для стран региона фазе развития их не пытались «делить», не навязывали им мучительный выбор, не предъявляли ультиматумов. Но не было и осторожной, сбалансированной, тщательно продуманной корректировки международно-политического статуса Восточной Европы. Москва, которая совсем недавно была главным действующим лицом на этом поле, не могла не почувствовать себя вытесненной с него. Это создавало политический дискомфорт, настраивало ее если не на накопление контрнаступательного потенциала, то по крайней мере на выстраивание глухой обороны.

³⁸ Мусатов В.Л. Метаморфозы политики Горбачева в отношении стран социалистического содружества. С. 7—8.

³⁹ Брутенц К.Н. Несбывшееся. С. 485; Яковлев А.Н. Перестройка 1985—1991. Документы. М., 2008. С. 363.

⁴⁰ Браун А. Перестройка и пять трансформаций // Прорыв к свободе. О перестройке двадцать лет спустя. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 57.

Двусторонний контекст

В своей восточноевропейской политике советское руководство особое внимание уделяло Польше. Это было связано с рядом обстоятельств.

Главное из них — то, что кризис «реального социализма» проявлялся в Польше наиболее остро по сравнению с другими социалистическими странами. Для ортодоксов и традиционалистов Польша была «слабым звеном» — и по этой причине наиболее уязвимым как для давления извне, так и для «деструктивных действий» внутренней оппозиции.

Советское руководство в первой половине 1980-х гг. (как, впрочем, и в предыдущие годы) рассматривало польскую модель социалистического строительства как не соответствующую фундаментальным принципам социализма. Причины польского кризиса видели именно в том, что ПОРП в своей деятельности недостаточно последовательно руководствуется идеями К. Маркса и В. Ленина — которые, как известно, наиболее полно и «правильно» были реализованы в Советском Союзе.

Польским руководителям постоянно давали конкретные советы касательно того, как укрепить в стране социалистические начала и на этой основе обеспечить более прочные позиции политическому режиму. О характере этих советов можно судить по рекомендациям генерального секретаря ЦК КПСС Константина Черненко, которые он в 1984 г. адресовал Войцеху Ярузельскому: «искоренить антисоциалистические элементы», «ограничить вмешательство церкви в политическую жизнь», «ликвидировать многоукладность в народном хозяйстве», «поставить деревню на социалистические рельсы»⁴¹. Осуществление такого рода советов на практике могло бы только ускорить движение страны хаосу и национальной катастрофе. На деле они по большей части игнорировались — что лишь усиливало в глазах кремлевских лидеров репутацию «польских братьев» как склонных к своенравному поведению.

И все же удержание власти в руках ПОРП рассматривалось Москвой как принципиальное условие сохранения страной социалистического выбора. Приход к власти «Солидарности», по оценкам советского руководства, означал бы провал социализма и неизбежные в этом случае внешнеполитические последствия (выход Польши из ОВД, ориентацию на Запад и т.п.).

«Польский опыт» вызывал в Москве тревогу и в плане его принципиальной применимости к реалиям других стран социализма. Против правящей партии открыто (и успешно) выступила новая политическая сила — самоуправляющийся профсоюз, не подконтрольный властям и пользующийся поддержкой трудящихся. В социалистической стране появилось рабочее движение нового типа, выступающее против авторитарной системы. Само по себе это обстоятельство оказывало большое влияние на умонастроения правящей советской элиты.

⁴¹ Цит. по: Пачковски А. Власть и оппозиция в Польше по отношению к СССР (1980–1989) // Польша–СССР. 1945–1989: избранные политические проблемы, наследие прошлого. М., 2005. С. 285.

Ее демократически мыслящую часть это подталкивало к пониманию необходимости проведения реформ и в Советском Союзе, тогда как у традиционалистских сил активизировался охранительный инстинкт (в частности, в августе 1980 г. создается так называемая «комиссия Суслова» для отслеживания польских событий).

Официальная политика формировалась под воздействием этих достаточно противоречивых импульсов. Советское руководство категорически отмечает всякую возможность установления каких-либо контактов правящей партии с «Солидарностью». Последнюю считают (и не без оснований) открыто ориентирующейся на демонтаж социалистического строя и отстранение коммунистов от власти, и поэтому сама идея диалога с оппозицией кажется Москве ересью. Однако введения своих войск в Польшу для подавления оппозиции она тоже хочет избежать, справедливо опасаясь негативных политических последствий и невосполнимых имиджевых потерь⁴².

Если для разрешения кризиса необходимы энергичные меры, их должны предпринять сами поляки — такова логика Москвы. Она начинает делать ставку на тех представителей польского руководства, которые склоняются к проведению более жесткого курса, и даже подталкивает их в этом направлении⁴³. К таким политическим фигурам относят генерала Войцеха Ярузельского, который становится лидером ПОРП при поддержке Москвы. Советское руководство поддерживает и введение в ночь на 13 декабря 1981 г. чрезвычайного положения.

Хотя советским войскам и было приказано не вмешиваться в происходящие в Польше события, сложившаяся ситуация не могла не вызвать новой волны взаимного отчуждения. В Польше превалировали настроения, согласно которым именно Советский Союз несет ответственность за введение военного положения, ставя цель вообще сделать невозможными преобразования в стране. А в Москве опасались, что принятых мер будет недостаточно, что новому руководству в Варшаве не хватит решимости покончить с «антисоциалистическими» тенденциями, что деструктивное влияние польского синдрома на другие «братские страны» продолжится и будет становиться даже более сильным... «Вокруг бастующей, бунтующей, мечущейся Польши был сооружен, по сути, санитарный кордон, заморожены или резко сокращены все контакты гуманитарного, и не только гуманитарного свойства»⁴⁴. В советских средствах массовой информации, в партийной печати ничего не говорилось о политике «социалистического обновления» проводимой ПОРП под руководством Войцеха Ярузельского. Как отмечает Михаил Горбачев, «страх перед “польской заразой” затмевал даже такой очевидный факт, что изолированная, по существу, от кон-

⁴² «Москва никогда серьезно не думала о прямом военном вмешательстве в польские дела, она рассчитывала на то, что с ситуацией в стране справятся “здоровые силы” в партии». (Бухарин Н.И. Российско-польские отношения. 90-е годы XX века — начало XXI века. М.: Наука, 2007. С. 41.)

⁴³ Мусатов В.Л. Россия и Восточная Европа. Связь времен. М., 2008. С. 195.

⁴⁴ Горбачев М. Жизнь и реформы. С. 339.

тактов с восточным соседом польская общественность оставалась один на один с теми кругами Запада, которые защищали конфронтационные позиции по отношению к Советскому Союзу и использовали сложившуюся ситуацию для подогревания антисоветских, антирусских настроений»⁴⁵.

Большие проблемы возникли в двусторонних советско-польских торгово-экономических связях. Усилилась неэффективность товарной структуры советского экспорта в Польшу: например, с 1980 по 1984 г. удельный вес машинно-технической продукции в нем уменьшился более чем вдвое — с 25 до 12%, а доля топлива, сырья и материалов возросла с 60 до 75%. Это не отвечало прежде всего интересам Советского Союза — но также стимулировало повышение капитало-, энерго- и материалоемкости производства в Польше, что тормозило повышение эффективности ее народного хозяйства⁴⁶.

С вступлением СССР на путь перестройки возникал шанс для того, чтобы придать позитивный импульс развитию двусторонних отношений. Михаил Горбачев и Войцех Ярузельский предприняли немалые усилия, чтобы эта возможность была использована. Мера их личного взаимопонимания, как уже отмечалось, была более высокой, чем у Михаила Горбачева с большинством других партийно-государственных лидеров социалистических стран.

По инициативе польской стороны была разработана и подписана в апреле 1987 г. Декларация о советско-польском сотрудничестве в области идеологии, науки и культуры. Она способствовала значительному оживлению контактов обществоведов, литераторов, журналистов, ученых, творческой интеллигенции и молодежи двух стран. В этом документе, в частности, говорилось и о том, что история не должна быть предметом идеологических спекуляций и поводом для разжигания националистических страстей. Подписание Декларации оживило работу советских и польских историков, которые поставили целью устранить «белые пятна» в истории взаимоотношений двух стран — такие, как советско-польская война 1920 г., сталинская расправа над польской компартией, трагедия Варшавского восстания 1944, и особенно весьма болезненная для поляков катынская трагедия. По ней все имеющиеся в советских архивах документы были собраны по настоянию Михаила Горбачева для передачи польской стороне⁴⁷.

Эта и другие акции способствовали восстановлению доверия между руководителями двух стран и партий, что благоприятно отражалось и на атмосфере взаимоотношений двух государств. Да и в целом общественные настроения в Польше в течение некоторого времени характеризовались ростом симпатий к Советскому Союзу. Начавшаяся в нем перестройка давала толчок либерализации и в самой Польше — что, в сущности, означало радикальное изменение направленности тех импульсов, которые шли от Советского Союза в ее сторону.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ См. аналитическую записку, подготовленную ИЭМСС АН СССР для ЦК КПСС. Архив ИЭМСС АН СССР, 1986.

⁴⁷ Они были переданы польской стороне уже президентом России Б.Н. Ельциным.

Однако на противоположной чаше весов оказывались многие традиционалистские представления и стереотипы. А возникшие симпатии к Советскому Союзу не отменяли усиливающееся в Польше негативное отношение к социалистическим порядкам. Оставался и латентный потенциал традиций взаимной настороженности. Не удалось вывести на новый уровень советско-польские торгово-экономические связи, как планировалось при подписании в 1986 г. Комплексной программы научно-технического сотрудничества.

Был и еще один аспект польских дел, который мог вызывать в Москве определенное беспокойство. Важной составляющей внимания к Польше был ее объективный статус как крупнейшей восточноевропейской социалистической страны и проистекающие из этого последствия и для положения дел в социалистическом содружестве, и для безопасности Советского Союза. Михаил Горбачев в своем выступлении на X съезде ПОРП 30 июня 1986 г. не случайно подчеркнул, что «тесное сотрудничество, союз Польши и Советского Союза — двух самых крупных европейских социалистических государств — непереносимое условие успешного развития наших стран, стабильности и мира в Европе»⁴⁸. Но ведь весомость «польского фактора» могла сработать и не в том направлении, которое считал бы желательным Советский Союз.

Казалось бы, раз перестройка нацеливала на поиск новых подходов и пересмотр догматических представлений о социализме, польский опыт в этом смысле мог бы стать весьма и весьма поучительным и полезным. На деле же масштабы его востребованности оказались более чем скромными. «Братьям по социалистическому содружеству», включая поляков, полагалось брать пример с Советского Союза, а не наоборот. Более того — коль скоро преобразования должны были осуществляться в рамках социалистического выбора, скептическое отношение поляков к последнему было для Москвы дополнительным настораживающим фактором. Ведь оно могло придать перестройке «неправильный» вектор. Иными словами, здесь возникала еще одна потенциально «трудная проблема» — относительно характера преобразований, в которых нуждалась общественно-политическая система.

Однако события в Польше развивались еще быстрее, чем вызревали новые «трудные проблемы» во взаимоотношениях с Москвой. Углубление польского кризиса на фоне ухудшения экономического положения в стране в конце 1980-х гг. не оставляло ПОРП пространства для политического маневра. Необходимо было соглашаться на требования оппозиции о ее включении в политическую систему, что означало фактический отказ ПОРП от своей монопольной руководящей роли. Этапным событием стало проведение в феврале — апреле 1989 г. круглого стола с участием реформаторского крыла ПОРП и умеренной части «Солидарности»; на его заключительном заседании были подписаны соглашения, которые предусматривали формирование представительных органов власти на основе демократических выборов.

⁴⁸ Горбачев М. С. Собрание сочинений. Т.4. М.: Издательство «Весь Мир», 2008. С.255—256.

Москва в своем отношении к польским делам постепенно эволюционировала в том же направлении — пошла на установление неофициальных контактов с некоторыми представителями «Солидарности», стала допускать возможность прихода к власти некоммунистических сил (при условии продолжающегося членства Польши в ОВД), и т.п.⁴⁹ Однако состоявшиеся в июне 1989 г. парламентские выборы принесли оглушительный успех оппозиции, опрокинув все сценарии, выстраивавшиеся в Москве и Варшаве касательно постепенного преобразования политической системы и ее плавного перевода на демократические рельсы.

Польша все-таки сыграла роль «спускового крючка», открыв сезон «бархатных революций» в регионе. Одновременно была открыта новая фаза в советско-польских отношениях — как оказалось позднее, непродолжительная и завершающая, поскольку далее начиналась уже история отношений новой России и новой Польши. Пока же Москва и Варшава накапливали опыт обращения с новыми «трудными вопросами».

Начать с того, что кардинальным образом должно было измениться существо отношений двух стран, поскольку их стержнем уже не могла быть модель вассалитета, которую культивировали в рамках «социалистического содружества». Это затрагивало широкий круг тем самого разнообразного плана — от пересмотра юридических документов до преодоления политико-психологических инстинктов и стереотипов. Здесь не могли не возникать спорные и конфликтные ситуации.

В Варшаве и в Москве по-разному видели направленность преобразований во взаимоотношениях двух стран. Если либерально настроенные советские руководители размышляли о строительстве «подлинно партнерских» (или «подлинно союзнических») отношений со своими бывшими сателлитами, то последние, по всей видимости, хотели бы эти отношения вообще редуцировать до возможного минимума.

В частности, в 1990–1991 гг. Польша стала одной из главных движущих сил в процессе ликвидации Организации Варшавского договора и Совета экономической взаимопомощи. Москва, со своей стороны, пыталась включить в обсуждаемый с Варшавой проект нового договора о дружбе и сотрудничестве положение об отказе от вступления в союзы и заключения соглашений, направленных против другой стороны. В сущности, это была предварительная заявка на проведение кампании против вступления Польши в НАТО, которую с большим размахом развернули позднее (уже от имени России).

В условиях, когда реформаторский импульс в Советском Союзе постепенно угасал либо начинал давать непредвиденные результаты, начавшийся в Польше демонтаж социализма мог представлять для Москвы определенный интерес. Войцех Ярузельский вспоминает о том, что первое посткоммунистическое правительство Польши во главе с Тадеушем Мазовецким осуществляло поиск «третьего пути» между введением законов капитализма, которое привело бы

⁴⁹ См.: Бухарин Н. И. Российско-польские отношения. 90-е годы XX века — начало XXI века. С. 45.

к массовой безработице, и сохранением роли государства, что было чревато прогрессирующим застоём. Именно в этом контексте, по его мнению, Михаил Горбачев называл Польшу «лабораторией реформ»⁵⁰. В либеральных кругах московской интеллигенции возникал новый образ Польши как модели относительно мягкой, цивилизованной эволюции от реального социализма к демократии и рынку — модели, которой следовало воспользоваться и Советскому Союзу⁵¹.

Но там этот опыт и эти поиски опять-таки оказались невостребованными; экономикой страны по-прежнему руководили советские хозяйственники, не представлявшие себе иных способов управления, кроме как через Госплан, тогда как набиравшая силу новая элита оказалась неспособной поставить интересы преобразования общества выше своих собственных хватательных рефлексов. По поводу развертывавшихся в Польше реформ Бальцеровича советское посольство слало в Москву панические телеграммы⁵². Именно тогда началось расхождение векторов политико-экономического развития двух стран. Само по себе это не становилось новым «трудным вопросом» в отношениях двух стран, но два десятилетия спустя привело их к совершенно разным результатам — торжеству авторитарно-олигархического капитализма в России и становлению либерально-рыночной модели с весомыми социал-реформистскими компонентами в Польше⁵³.

В связи с прекращением союзнических отношений и ликвидацией ОВД в повестку дня ставился вопрос о выводе советских войск. Эта проблема приобретала особую политическую остроту в связи с необходимостью достаточно быстрого ее решения. Возникала также тема выработки нового подхода к таким проблемам, как общее культурное наследие двух стран, перемещенные ценности, доступ к архивам и т.п.

Наконец, в новых условиях приходилось считаться с возможностью новых интерпретаций касательно не полностью закрытых тем в досье «трудных вопросов», связанных с реанимацией исторических обид, комплексов т.п. Впоследствии так оно и произошло.

* * *

В эпоху перестройки и последовавших за ней тектонических изменений во взаимоотношениях Советского Союза и восточноевропейских социалистических стран, в том числе и Польши, можно выделить три этапа.

На первом этапе политика Москвы на этом направлении почти не претерпела изменений и мало чем отличалась от той, которая проводилась прежним советским руководством. Хотя динамичная личность нового советского лидера,

⁵⁰ Известия. 20 октября 2009 г. С. 5.

⁵¹ Бухарин Н.И. Российско-польские отношения. 90-е годы XX века — начало XXI века. С. 48. Автор, в частности, ссылается на анализ С. Фальковича в кн.: Поляки и русские в глазах друг друга. М., 2000. С. 67.

⁵² См.: Бухарин Н.И. Российско-польские отношения. 90-е годы XX века — начало XXI века. С. 48.

⁵³ Портников В. Кто устоит в неравном споре? // Грани.ру. 25 сентября 2009 г. URL: <http://grani.ru/Society/History/p.157772.html>

безусловно, вносила свои оригинальные элементы во взаимоотношения с союзниками⁵⁴.

На втором этапе эти отношения подверглись мощному воздействию идей и практики перестройки, которое в конечном итоге привело к кардинальным социальным, политическим, геополитическим изменениям в регионе, укрепило позиции реформистского крыла ПОРП. Советская перестройка выступила в качестве решающего фактора преобразований в регионе. Взяв курс на обновление социализма, его демократизацию в Советском Союзе, советское руководство не могло не распространить его и на взаимоотношения с союзниками. Оно признало не только на словах, но и на деле их право на самоопределение, на свободу выбора путей развития. Михаил Горбачев публично отказался от концепций «ограниченного суверенитета», «коллективной ответственности за судьбы социализма» и прочих идеологем, оправдывавших возможность вмешательства во внутренние дела союзных государств.

Реформируя социализм в СССР, он полагал, что то же самое должно произойти в других социалистических странах Восточной Европы, в том числе и в Польше, благодаря чему обновится союз социалистических государств, укрепятся советско-польские отношения. Ожидалось, что новые лидеры-реформаторы типа Войцеха Ярузельского будут способны вдохнуть свежие силы в социалистический строй. Однако запас прочности «реального социализма» в Польше (да и не только там) оказался гораздо меньше, чем предполагалось; он исчерпал свои исторические возможности и был обречен на исчезновение с арены истории.

На третьем этапе, когда ПОРП путем парламентских выборов была отстранена от власти, которая оказалась в руках «внесистемной оппозиции», происходит резкое снижение интенсивности сотрудничества и заинтересованности Москвы и нового политического режима друг в друге. Политические силы, пришедшие в Польше к власти, стали ориентироваться на Запад, рассчитывая с его помощью решить многочисленные экономические проблемы и вывести страну из кризиса. На Советский Союз, который и сам агонизировал, в лучшем случае предпочитали не обращать внимания — но зачастую пытались возложить вину за все мыслимые и немыслимые беды.

На этом участке совместной истории двух стран в их взаимоотношения были добавлены некоторые новые «трудные вопросы». Однако их количество и качество несоизмеримы со значимостью происшедших перемен и открывшейся перспективой урегулирования накопившихся коллизий.

⁵⁴ Шахназаров Г. Цена свободы. М., 1993. С. 100.

РОССИЯ И ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ АРХИТЕКТУРЫ*

Во внешней политике новой России европейское направление рассматривается как одно из приоритетных. С одной стороны, именно в Европе преодоление холодной войны имеет наиболее зримый и масштабный характер, а устранение идеологической, политической и военной конфронтации по линии Восток — Запад позволяет кардинальным образом переосмыслить проблему обеспечения безопасности страны и открывает перед Россией благоприятные перспективы активного участия в международной жизни. С другой стороны, происходящие в Европе глубочайшие перемены (объединение Германии, активизация интеграционных процессов в западной части континента, внешнеполитическая переориентация бывших социалистических стран, конфликты на территории бывшей Югославии и т.п.) объективно ставят перед Россией задачу определения своих внешнеполитических интересов, целей и способов их достижения. По сути дела, речь идет как об адаптации к возникающему в Европе новому международно-политическому ландшафту, так и о воздействии на его формирование.

Решение этих задач в 1990-е гг. осложнялось двумя фундаментальными обстоятельствами: кризисным характером происходящей в стране системной трансформации и изменившимся международно-политическим положением России в сравнении с бывшим СССР. Хотя провозглашенная ориентация на создание рыночной экономики, гражданского общества и демократической политической системы, несомненно, делала Россию «более совместимой» с Европой, на их взаимоотношениях не могли не сказаться зигзаги российского внутриполитического развития и противоречивый характер экономических преобразований в стране. В то же время распад социалистического содружества и затем Советского Союза привели к тому, что геополитически Россия оказалась на периферии европейской международной системы, от условного «центра тяжести» которой ее теперь отделяет двойной пояс из бывших стран Варшавского Договора и бывших советских республик.

Сужение пространственного ареала страны, потеря союзников-сателлитов, вывод войск, дислоцированных на их территории — все это означало утрату определенных возможностей влияния на Европу, которыми Москва располагала раньше. Сокращение внешнеполитических ресурсов не могло не сказаться

* Глава в книге: Внешняя политика Российской Федерации, 1992—1999: учеб. пособие. М.: РОССПЭН, 2000. С. 145—170. Факты и оценки даны по состоянию на момент публикации.

на эффективности решения целого шлейфа проблем, который потянулся за распадом СССР. Необходимо было также сформировать повестку дня внешнеполитических взаимоотношений с новыми европейскими соседями; пристального внимания требовали существующие и потенциальные конфликтные ситуации, особенно на Балканах; Россию все больше беспокоила перспектива ее дальнейшего оттеснения от главных линий европейского международно-политического развития.

В силу всех указанных обстоятельств особое значение для Москвы приобретал вопрос о формировании новой европейской архитектуры. Под этим достаточно условным понятием правомерно иметь в виду региональную международно-политическую систему с присущими ей механизмами организации взаимодействия государств, в том числе и на многосторонней основе. Проявляя интерес к европейской архитектуре прежде всего с точки зрения российских внешнеполитических интересов, Москва стремилась и стремится организовать международно-политическую жизнь на континенте таким образом, чтобы эффективное обеспечение стабильности было сориентировано на решение важных для России вопросов и сочеталось с возможностью для нее быть одним из главных действующих лиц на европейской арене.

Противодействие НАТО-центризму

В российском восприятии наиболее острой проблемой формирования европейской международно-политической системы является вопрос о роли Организации Североатлантического договора (НАТО).

В самом начале 1990-х гг. в России (как, впрочем, и на Западе) были достаточно широко распространены представления о том, что с окончанием холодной войны неизбежно исчезнут и присущие ей механизмы биполярного противостояния в Европе, прежде всего военно-политические блоки. НАТО, согласно этим представлениям, ожидала такая же судьба, как и Варшавский Договор, который прекратил свое существование в 1991 г. Поскольку главным предназначением альянса считалось обеспечение коллективной обороны государств-участников в случае войны с Советским Союзом, а вопрос о возможности такого сценария был снят с повестки дня, это означало и исчезновение *raison d'être* для НАТО.

На смену блоковой организации обеспечения безопасности стран континента, согласно данной логике, должны были прийти общеевропейские механизмы, которые еще только предстояло создать. Впрочем, не исключалось также использование для их создания и «старых» структур, в том числе НАТО. Для этого надо было радикальным образом изменить характер альянса (например, переориентировав с решения военных задач на политические) и, самое главное, сделать его открытым для всех стран континента, включая Россию. В этом контексте рассматривалась и гипотетическая возможность присоединения России к НАТО.

Таким образом, в России считали, что альянсу предстоит либо прекратить свое существование, либо превратиться в основу будущей общеевропейской организации безопасности — претерпев фундаментальные преобразования и включив в свой состав Россию. Следует, однако, заметить, что по поводу этого второго сценария высказывались серьезные сомнения — как на Западе (Россия могла бы оказаться слишком обременительным «приобретением» для НАТО), так и в самой России (где многим казалось предпочтительнее начать «с чистого листа», а не с присоединения к организации, в отношении которой на протяжении десятилетий культивировались настроения враждебности).

Реальное развитие, как известно, пошло по иному сценарию. Альянс не только не покидает политическую сцену, но нацеливается на активизацию своего присутствия в международной системе. Он формулирует для себя новые военно-политические задачи — не отказываясь, однако, и от «старых», традиционных (для которых создавался и на которые ориентировался в годы холодной войны). Расширяется круг участников НАТО, а объявляемая им зона ответственности выходит за пределы территории стран-членов. Всё чаще ведутся разговоры об эксклюзивном праве принимать решения по военно-политическим вопросам — вне зависимости от позиции Совета Безопасности ООН.

Россия увидела в этом свидетельство фактических притязаний НАТО на особое положение — вершителя судеб на европейском континенте. С чем она согласиться не могла, вступив в противодействие с указанной тенденцией. Оно носило исключительно энергичный (хотя и не всегда последовательный) характер на протяжении всего десятилетия, завершившего XX в., причем временами сила рациональных аргументов явно уступала остроте эмоциональной реакции.

Первая волна российского негативизма в отношении НАТО была спровоцирована начавшимся еще в 1993 г. обсуждением вопроса о расширении альянса путем включения в него новых членов из числа стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ). Изначальная официальная реакция России была двойственной: президент Борис Ельцин во время визита в Варшаву в августе 1993 г. заявил, что с пониманием относится к желанию Польши присоединиться к Североатлантическому союзу, — но три недели спустя направил лидерам западных стран письмо, в котором высказал решительное возражение против вступления стран ЦВЕ в НАТО. Эта «скорректированная» позиция отражала господствующие настроения в московском внешнеполитическом истеблишменте, который приложил значительные усилия для развертывания активной пропагандистской кампании против расширения НАТО.

Масштабы этой кампании были таковы, что в скором времени заговорили о возникновении широкого внешнеполитического консенсуса, который впервые в новейшей российской истории объединил правых и левых, коммунистов и демократов, либерально ориентированных «западников» и сторонников «российской самобытности». Правда, следует подчеркнуть, что мотивы их возражений были очень разными, а иногда и напрямую противоречили друг другу. Аргументы о том, что с расширением НАТО может возрасти угроза российской безопасности, выглядели явно надуманными и воспроизводящими логику вре-

мен холодной войны. Российская критика планов расширения НАТО выглядела не вполне уместной и в свете общепризнанного права государств входить или не входить в любые международные организации или союзы.

Практические результаты российской кампании против расширения НАТО также были неоднозначными. В самих странах ЦВЕ эта кампания воспринималась как рецидив притязаний Москвы на роль «большого брата» и только усилила настроения в пользу присоединения к НАТО. На Западе в достаточно двусмысленном положении оказались противники расширения альянса, которые возражали против включения в него новых членов по принципиальным соображениям, но не считали возможным, чтобы за Россией было признано своего рода право вето на этот счет. Вместе с тем оппозиция Москвы подняла значение «российской темы» в западных дебатах о дальнейшем развитии НАТО; в них стали особо подчеркивать, что расширение альянса ни в коем случае не должно привести к возникновению новых разграничительных линий в Европе или оттеснению России на задний план — наоборот, параллельно с включением в НАТО новых членов необходимо придать новый мощный импульс развитию отношений с Россией. В официальных документах НАТО неоднократно отмечалось важное значение активного участия России в европейской архитектуре безопасности.

В российских политических кругах такой поворот темы расширения НАТО вызывал смешанные чувства. Это наглядно проявилось в отношении Москвы к программе «Партнерство ради мира» (ПРМ), официально принятой в НАТО в январе 1994 г. и адресованной всем не участвующим в альянсе странам СБСЕ (ОБСЕ) с целью сотрудничества по вопросам транспарентности военного планирования и оборонных бюджетов, демократического контроля над вооруженными силами, совместной подготовки к миротворческим, спасательным, гуманитарным операциям, обеспечения в долгосрочной перспективе совместимости вооруженных сил стран-партнеров и т.п. В России сначала увидели в ПРМ своего рода альтернативу планам экспансии альянса в восточном направлении или, по крайней мере, возможность затормозить их реализацию — но затем возникли подозрения, что НАТО осуществляет лишь «операцию прикрытия» и хочет вовлечь Москву в сотрудничество главным образом для того, чтобы нейтрализовать ее сопротивление планам расширения. В результате Москва полгода (до мая 1995 г.) оттягивала подписание уже готовых документов по ПРМ; да и впоследствии практическое партнерство в рамках этой программы во многом оставалось формальным.

Не обретал динамизма и политический диалог по более широкому кругу вопросов, хотя официально он велся с 1995 г., в том числе на уровне министров иностранных дел и обороны. Обе стороны не торопились идти на его углубление — Россия по причине сохраняющейся крайне отрицательной позиции в вопросе о расширении НАТО, а НАТО из-за опасения придать отношениям с Россией излишне «привилегированный» характер.

Принципиальное (и трудное) решение на этот счет России пришлось принять после того, как в декабре 1996 г. сессия Совета НАТО официально санкцио-

нировала начало процесса расширения альянса. Тем самым со стороны НАТО были окончательно поставлены точки над «i»: вступление новых членов состоится и предотвратить его не удастся. В этих условиях российское правительство фактически оказалось перед реальной опасностью стать заложником своей собственной антинатовской риторики и развернутой внутри страны антинатовской кампании. Было ясно, что реализация предлагавшихся энтузиастами этой кампании контрмер (а в их числе фигурировали такие акции, как форсированное строительство военного блока на основе СНГ, передислокация воинских формирований в западные районы России, нацеливание ядерных средств на страны ЦВЕ в случае их вступления в НАТО, развитие стратегического партнерства с антизападными режимами и т.п.) поставила бы крест на планах формирования европейской архитектуры безопасности. И наоборот, приверженность этой цели требовала сделать ставку на обеспечение прорыва в отношениях между Россией и НАТО, несмотря на сохраняющиеся глубокие разногласия по вопросу о расширении альянса.

Выбор, под влиянием российского МИД и возглавлявшего его Евгения Примакова, был сделан в пользу более прагматического подхода, ориентированного на развитие кооперативных взаимоотношений с НАТО. С января 1997 г. между Россией и НАТО было проведено несколько раундов консультаций и переговоров, которые завершились подписанием в мае того же года Основопологающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности. В нем были определены «цели и механизм консультаций, сотрудничества, совместного принятия решений и совместных действий, которые составят ядро взаимоотношений между Россией и НАТО». Создавался совместный постоянный совет Россия – НАТО.

По сути дела, были минимизированы и негативные в российском восприятии последствия расширения альянса. Принципиально важен в данном контексте тот факт, что Основопологающий акт был заключен еще до того, как трем странам-кандидатам (Польше, Чехии и Венгрии) направили официальное приглашение присоединиться к НАТО. Последовавшее в декабре 1997 г. подписание протоколов об их вступлении в Североатлантический союз вызвало со стороны России уже гораздо менее драматическую реакцию. Это означало, что расширение НАТО фактически больше не рассматривалось как непреодолимое препятствие для формирования европейской архитектуры безопасности. Более того, как раз отношения Россия – НАТО, переводимые в кооперативное русло, и могли бы стать ее важным конституирующим элементом.

Однако реализация указанных возможностей оказалась заблокированной. Если Россия склонялась к тому, чтобы созданный механизм принимал именно совместные решения по наиболее важным вопросам безопасности в Европе, со стороны НАТО видели в нем лишь форум для обмена мнениями и не считали возможным ставить свою политику в зависимость от достижения соответствующих договоренностей с Москвой. Наиболее драматическим образом это несовпадение позиций сторон проявилось в связи с развитием событий вокруг Косово в 1999 г.

Позиция НАТО в вопросе об организации военной операции против Югославии вызвала исключительно острую реакцию Москвы. Эта операция была охарактеризована Россией как ничем не прикрытая агрессия и побудила ее пойти на резкое снижение уровня взаимоотношений с НАТО (отзыв российских представителей из штаб-квартиры альянса, выход из ПРМ и т.п.). Не будет преувеличением сказать, что ущерб, нанесенный косовской операцией по перспективам взаимоотношений России и НАТО, был гораздо более ощутимым, чем продолжавшаяся несколько лет полемика по вопросу о расширении альянса. И хотя Россия воздержалась от полного разрыва связей с ним, а впоследствии даже пошла на определенное взаимодействие в процессе урегулирования ситуации в Косово, сама идея превратить отношения Россия — НАТО в значимый компонент европейской архитектуры безопасности оказалась дискредитированной — если не полностью и окончательно, то по крайней мере надолго.

Для России исключительно болезненным оказался не только факт применения альянсом военной силы, но и то обстоятельство, что сделано это было вопреки ее возражениям. Тем самым Москва лишь утвердилась в правомерности и обоснованности своего противодействия созданию модели европейской безопасности на основе НАТО — коль скоро альянс претендует на право применять силу за пределами территории стран-членов произвольно, без санкции Совета Безопасности ООН и без учета мнения других влиятельных участников международной жизни. Подтверждением такой ориентации считают и «Стратегическую концепцию НАТО», одобренную на юбилейном саммите альянса в апреле 1999 г., когда в число его возможных задач впервые было включено «проведение операций по реагированию на кризисные ситуации, не подпадающих под статью 5 Вашингтонского договора» (т.е. не связанных с коллективной обороной от внешней агрессии).

Остается открытым и вопрос о влиянии дальнейшего расширения альянса на перспективы европейской архитектуры безопасности. Хотя в этом процессе, по всей видимости, возникла некоторая пауза, российская негативная реакция на возможное присоединение к НАТО трех балтийских государств, ранее входивших в состав СССР, просматривается совершенно явственно. Вместе с тем за Россией вряд ли признают право провести «красную черту», пресечение которой непозволительно. На этой почве может возникнуть гораздо более острая политическая ситуация, чем в связи с первой волной расширения НАТО.

Таким образом, перспективы взаимоотношений России и НАТО к началу 2000 г. оказались крайне туманными. Вывести их из возникшего тупика можно лишь в том случае, если обе стороны проявят политическую волю и готовность к компромиссам. Без этого — учитывая как реальный политический и военный потенциал НАТО, так и невозможность игнорирования России в решении общеевропейских дел — само становление европейской архитектуры безопасности будет оставаться весьма проблематичным.

ОБСЕ: плюсы и минусы в российском восприятии

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹ во многих отношениях является для России наиболее привлекательным кандидатом на то, чтобы занимать главное место в архитектуре европейской безопасности. Причина — не только в том, что из всех действующих в Европе многосторонних структур ОБСЕ является наиболее представительной по составу участников и универсальной по функциональному предназначению, но и в наличии некоторых обстоятельств, важных именно с точки зрения России.

В самом деле, Россия является полноправным участником ОБСЕ — в то время как в отношениях с НАТО или с ЕС ей приходится выступать в качестве внешнего партнера, статус которого несравним с положением государств-членов. Более того, Москва была одним из основателей этой структуры и принимала участие в определении всех принципов ее функционирования — в то время как, например, в Совет Европы Россия вступала на пятом десятилетии его существования и должна была приспосабливаться к действующим в этой организации нормам и правилам, которые формировались в ее отсутствие. Имеет значение и принятое в ОБСЕ правило консенсуса, которое действует в подавляющем большинстве случаев и позволяет России не опасаться принятия таких решений, против которых она возражает.

Одна из важных особенностей ОБСЕ — ее функционирование в широком пространственном ареале, выходящем далеко за пределы Европы. Это вполне органично соотносится с наличием «внеевропейских» характеристик у России (на которые иногда ссылаются как на препятствие для ее участия, например, в ЕС). Включение в ОБСЕ всех постсоветских государств также в принципе соответствует интересам России (даже если она не может рассчитывать на их автоматическую поддержку по всем обсуждаемым в ОБСЕ вопросам).

Правда, иногда высказывается мнение, что с включением в ОБСЕ новых государств, возникших в Закавказье и Центральной Азии, эта организация утратила свое преимущественно европейское предназначение, и ее деятельность будет неизбежно приобретать более размытый характер. Кроме того, значительное увеличение числа участников усложняет процесс разработки политики ОБСЕ и затрудняет принятие решений, что нередко используется как аргумент против сохранения правила консенсуса. Наконец, Россия весьма критически относится к попыткам сфокусировать внимание ОБСЕ преимущественно на постсоветском пространстве — это, как полагают в Москве, чревато возникновением «перекосов» в ее функционировании.

В глазах России исключительно важен потенциал ОБСЕ как организации, осуществляющей нормотворческую деятельность. До сих пор сохраняет свое значение Заключительный акт, принятый в Хельсинки в 1975 г. и определивший десять принципов взаимоотношений между государствами («Хельсинк-

¹ До 1995 г. — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

ский декалог»). Парижская Хартия для Новой Европы, принятая на встрече глав государств и правительств стран СБСЕ в 1990 г., стала важным документом эпохи преодоления холодной войны в Европе и перехода к постконфронтационной фазе международно-политического развития на континенте. На Лиссабонской встрече ОБСЕ в верхах в 1996 г. была принята Декларация об общей и всеобъемлющей модели безопасности для Европы на XXI в. Примечательно, что именно Россия была инициатором разработки в рамках ОБСЕ Хартии европейской безопасности, которая была одобрена на саммите в Стамбуле в 1999 г.

Сформулированные во всех этих документах положения, признанные всеми участниками ОБСЕ, приобретают особую ценность в свете наметившейся тревожной тенденции действовать в нарушение международного права и существующих принципов организации международно-политической жизни. Так, например, в Хартии европейской безопасности было важно добиться от всех участников подтверждения их приверженности Уставу ООН — поскольку действия некоторых из них во время косовских событий явно противоречила этому документу, указанное положение носит не ритуальный характер, а фактически означает попытку развернуть вектор международно-политического развития в сторону возвращения в правовое поле. С другой стороны, в этом документе отсутствует тематика так называемого «нового интервенционизма» по гуманитарным основаниям — Россия не согласна с расширительной трактовкой такого подхода и считает необходимым разработать принципы применения силы в международных отношениях, которое должно осуществляться только с санкции и по правилам ООН. Россия добилась включения в Хартию европейской безопасности и важных для нее (в свете военной операции в Чечне) положений о неприемлемости терроризма и экстремизма с применением насилия, чем бы они ни мотивировались, и о необходимости наращивать усилия по недопущению любых актов терроризма.

ОБСЕ, по мнению России, в силу своего общеевропейского и универсального характера могла стать стержнем формирующейся архитектуры безопасности на континенте. Для России этот аргумент привлекателен еще и в силу того, что он противостоит неприемлемому для нее НАТО-центризму. Похоже, что именно по этой причине идея установления иерархии внутри системы различных европейских институций с утверждением «привилегированного статуса» ОБСЕ весьма решительно отвергалась западными странами. Российскую дипломатическую активность на предмет повышения значимости ОБСЕ вообще зачастую относили только на счет стремления Москвы противодействовать НАТО. А это в известной мере снижало действенность российских инициатив и препятствовало их принятию.

Тем не менее зафиксированный в стамбульской Хартии европейской безопасности тезис, в соответствии с которым «ни одно государство, группа государств или организация не могут быть наделены преимущественной ответственностью за поддержание мира в регионе», может с полным основанием рассматриваться как отказ признать за НАТО какую-то особую роль на континенте — что особенно существенно в свет косовских событий. В этом же документе сформули-

ровано важное с точки зрения России положение о том, что ОБСЕ принадлежит «ключевая, объединяющая роль в системе институтов в регионе».

В деятельности ОБСЕ уделяется значительное внимание проблемам формирования институтов правового общества и обеспечения прав человека в государствах, вставших на путь демократических преобразований. Расширению сотрудничества в этой области призвано содействовать учрежденное в ОБСЕ Бюро по демократическим институтам и правам человека, размещенное в Варшаве. В 1997 г. в ОБСЕ была введена должность Представителя по свободе средств массовой информации. ОБСЕ играет активную роль в наблюдении за выборами, а иногда и в их организации.

В этой связи надо отметить, что некоторые страны могут испытывать определенный дискомфорт, становясь объектом внимания или мониторинга со стороны ОБСЕ — тем более, когда им приходится выслушивать от ее представителей какие-либо нелицеприятные оценки, претензии или поучения. Известные опасения на этот счет высказывались и в России. Однако если и могут возникнуть какие-то морально-политические издержки по причине необходимости подвергнуться «тесту на качество демократии», на другой чаше весов — несомненный выигрыш в тех случаях, когда ОБСЕ оказывается в состоянии засвидетельствовать честный характер выборов или опровергнуть упреки в нарушении демократических принципов. Например, именно по этой причине Москва, взяв курс на мирное урегулирование в Чечне после Хасавюртовских соглашений 1996 г. и стремясь придать проводившимся там выборам как можно более легитимный характер, не возражала против присутствия на них наблюдателей ОБСЕ. Представляется, что исходящие из ОБСЕ «стимулы к демократизации», адресованные другим странам СНГ, также отвечают заинтересованности России в формировании вокруг нее стабильного международно-политического окружения.

То же самое можно сказать о предпринимаемых по линии ОБСЕ усилиях по защите прав человека. Россия, по понятным причинам, крайне болезненно воспринимала обвинения на этот счет во время проведения военной кампании в Чечне в 1999 г. Однако нельзя не признать, что Россия имеет основания и для иных оценок деятельности ОБСЕ на этом направлении. Так, в середине 1990-х гг. ОБСЕ способствовала известному ослаблению напряженности в связи с положением русскоязычного населения в некоторых странах Балтии, которые стали объектом достаточно энергичного (и результативного) давления со стороны этой организации (чему, в частности, способствовало учреждение в ней должности Верховного комиссара по делам национальных меньшинств).

После окончания холодной войны одно из главных направлений деятельности ОБСЕ было связано с конфликтными ситуациями в зоне ответственности этой организации. Российские политики и аналитики высказывают в связи с этим достаточно неоднозначные оценки.

Среди участников ОБСЕ существует достаточно широкое согласие в том, что эта структура призвана стать главным инструментом раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, кризисного регулирования и постконфликтного

восстановления в Европе. И было бы несправедливо не отметить активность ОБСЕ в данной сфере. Создан дислоцированный в Вене Центр по предотвращению конфликтов, в рамках которого государства-члены проводят соответствующие консультации. ОБСЕ направляла миссии долгосрочного характера или специальные группы в Боснию и Герцеговину, Хорватию, Македонию, Грузию, Молдову, Таджикистан, Эстонию, Латвию, Украину, Россию (Чечня), Албанию, Югославию (Косово), Белоруссию. Некоторые из них, несомненно, внесли заметный вклад в дело снижения напряженности в соответствующих районах, способствовали установлению и поддержанию контактов между конфликтующими сторонами, помогали нейтрализовать конфликтоопасные процессы или минимизировать их возможные последствия.

Вместе с тем нельзя не указать на достаточно широко распространенные в России представления об СНГ как зоне особых российских интересов, в которую желательно ограничить доступ каких бы то ни было «конкурентов». Согласно этой логике, именно России должна принадлежать главная или даже исключительная роль в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве; вовлечение ОБСЕ может эту роль уменьшить или создать для Москвы ненужные дополнительные проблемы. Наиболее заметным образом такого рода настроения проявились в первой половине 1990-х гг. в связи с попытками активизировать участие этой структуры в усилиях по урегулированию конфликта в Нагорном Карабахе.

Следует, однако, заметить, что впоследствии Россия стала реагировать на такого рода попытки гораздо спокойнее — не в последнюю очередь по причине того, что претендовать на монополию в этих делах становилось все труднее. Скажем, в отношении того же Нагорного Карабаха российские взгляды на урегулирование имеют значительно больше шансов оказаться приемлемыми для конфликтующих сторон, если они будут «вмонтированы» в предложения Минской группы ОБСЕ (в которой Россия является одним из сопредседателей). Возобладало и представление о конструктивном в целом характере участия ОБСЕ в урегулировании конфликтов, а также о том, что альтернативой ему могло бы стать вовлечение иных организаций или стран — причем таких, воздействовать на которые России было бы гораздо труднее.

Однако в некоторых случаях, как полагают в России, вовлечение ОБСЕ может иметь дестабилизирующий эффект, приводя к повышению статуса сепаратистов, ведущих борьбу с центральной властью, или вообще превращаясь в инструмент давления на нее или прикрытия для подготовки более серьезных операций военного характера (как это имело место в Косово). По-видимому, именно такого рода соображения предопределили крайне негативное отношение российских официальных кругов и общественного мнения к идеям какого бы то ни было посредничества ОБСЕ между Москвой и чеченскими властями во время второй чеченской войны (1999–2000).

Вообще следует сказать, что в этот период в российских политических кругах и средствах массовой информации стала очень активно артикулироваться мысль о безусловной недопустимости вмешательства ОБСЕ во внутренние дела

страны. Во время подготовки и проведения стамбульского саммита ОБСЕ эта тема была в России одной из центральных — что вполне естественно, учитывая мощное давление извне, которому подвергалась Москва. Важно подчеркнуть, что в целом российская дипломатия сумела эффективно нейтрализовать этот жесткий прессинг и не допустила включения в документы ОБСЕ каких-либо неприемлемых для России формулировок.

Однако вряд ли есть основания полагать, что вовлечение ОБСЕ в российские внутривластные проблемы обязательно чревато только негативными последствиями с точки зрения интересов России. Можно, например, предположить, что если бы представители ОБСЕ (скажем, Бюро по демократическим институтам и правам человека) могли непосредственно наблюдать за разгулом терроризма, бандитской практикой похищения людей с целью выкупа, возрождением работорговли и другими грубейшими нарушениями элементарных норм человеческого общежития, которые имели место в Чечне в период ее квази-независимости, то международное сообщество отнеслось бы к предпринятым Москвой военным действиям на Северном Кавказе с гораздо большим пониманием. В этом смысле российским интересам на протяжении 1996—1999 гг. соответствовало бы не предотвращение, а наоборот, всяческое поощрение «вмешательства» со стороны ОБСЕ (например, в виде направления в Чечню независимых наблюдателей и экспертов, подготовки соответствующих докладов и т.п.).

В этом контексте заслуживает внимания и вопрос о повышении эффективности ОБСЕ в деле предотвращения конфликтов и их урегулирования, который относится к числу наиболее острых в деятельности этой организации. Многие из принимаемых в ней деклараций и призывов в связи с различными конфликтными ситуациями остаются, как правило, без практических последствий (напоминая в этом отношении резолюции Генеральной Ассамблеи ООН — как по терминологии, так и по результативности). Критики ОБСЕ указывают также на то обстоятельство, что представителям более чем 50 государств бывает трудно достичь согласия и по чисто техническим причинам. Если же хотя бы одно из них будет несогласно с предлагаемым решением, то вся работа ОБСЕ оказывается заблокированной.

Для России как страны, заинтересованной в повышении роли ОБСЕ, важно, чтобы организация попадала в такие ситуации как можно реже. По этой причине Москва энергично лоббировала идею создания в ОБСЕ некоторого институционального образования узкого состава (Исполнительного совета), которое было бы полномочно принимать оперативные решения. Имелось в виду, что на уровне ОБСЕ можно было бы использовать ту же логику и те же организационные принципы, которые лежат в основе работы Совета Безопасности ООН. В этом случае Россия имела бы все основания получить статус постоянного члена такого европейского мини-Совета Безопасности (и, соответственно, право не давать хода тем проектам решений, которые она считала бы неприемлемыми). Несмотря на очевидную организационную целесообразность такого нововведения, оно остается нереализованным по причине нежелания большин-

ства участников ОБСЕ наделить узкую группу стран особыми полномочиями и поставить себя в зависимость от принимаемых ими решений.

Другой возможный путь, который предлагается с целью повысить эффективность функционирования ОБСЕ и уменьшить вероятность возникновения тупиковых ситуаций в ее деятельности, касается пересмотра правила принятия решений консенсусом. В принципе такая мера может оказаться результативной прежде всего для того, чтобы преодолеть возражения со стороны государства-участника, которому все остальные страны-члены единодушно предъявляют те или иные упреки. В 1991 г. в ОБСЕ было введено правило «консенсус минус один» в отношении проблематики прав человека; и это до сих пор остается единственным изъятием из принятого в организации консенсусного принципа. Россия возражает против любых попыток его размыwania, опасаясь возникновения таких ситуаций, когда она останется одной против всех и окажется не в состоянии помешать принятию решений, противоречащих ее интересам.

Одно из традиционных направлений деятельности ОБСЕ, важное с точки зрения архитектуры европейской безопасности, затрагивает военные аспекты обеспечения стабильности на континенте. Конкретные меры по повышению взаимного доверия в военной области были определены еще хельсинкским Заключительным актом; их дальнейшее развитие и углубление предусматривалось соответствующими документами, принятыми в Стокгольме (1986) и Вене (1990). В рамках СБСЕ велись переговоры по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), заключение которого в 1990 г. стало этапным событием в деле снижения военной опасности на континенте. В соответствии с принятыми в рамках СБСЕ обязательствами в отношении большей открытости и транспарентности военной деятельности государств-участников был подписан Договор по открытому небу (1992). Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности является постоянно действующим органом по проведению новых переговоров в области контроля над вооружениями, разоружения и укреплению доверия и безопасности. Исключительно велико значение договоренности об адаптации ДОВСЕ, которая была одобрена на стамбульском саммите ОБСЕ в 1999 г. — обновленный договор практически полностью учитывает озабоченности России (в частности, относительно так называемых «фланговых ограничений») и отвечает новым реальностям, возникшим в Европе после окончания холодной войны.

Партнерство с ЕС и формирование европейской архитектуры²

Характерная особенность российских политических дебатов о европейской архитектуре — их сфокусированность на вопросе о НАТО. Между тем в формиро-

² Из этого раздела главы здесь воспроизводятся лишь некоторые тезисы. Для более подробного освещения темы см. «Взаимоотношения с евроатлантическими структурами» (с. 534).

вании международно-политического ландшафта на континенте неуклонно возрастает роль Европейского союза (ЕС), что требует не меньшего, а возможно, даже и большего внимания со стороны российской внешней политики.

ЕС занимает уникальное место среди функционирующих в Европе многосторонних структур. В его рамках осуществляется интеграция государств-участников — их постепенное сближение через передачу все более широких полномочий в регулировании общественной жизни на уровень всего объединения (сообщества), которое в возрастающей степени обретает черты целостности и способность к самостоятельному функционированию. Процесс этот имеет своей объективной основой усиливающуюся интернационализацию экономики и сориентирован на формирование некоего наднационального (надгосударственного) образования, которое в принципе могло бы заменить собой существующие государственные структуры (хотя в практическом плане такая перспектива и представляется достаточно отдаленной).

Главной сферой интеграционного развития в рамках ЕС была и остается экономика. При этом центральная задача состоит в формировании унифицированного экономического пространства, в котором все действующие лица, как физические, так и юридические, были бы поставлены во всех странах ЕС в равные условия независимо от своей национально-государственной принадлежности.

[...]

Это традиционное «измерение» интеграционного развития постепенно дополняется предоставлением сообществу компетенций в новых областях — здравоохранение, транспорт, телекоммуникации, энергоснабжение, индустриальная политика, образование, культура, охрана окружающей среды, научные исследования и развитие технологий, социальная политика. Поставлена также задача налаживания интеграционного сотрудничества и взаимодействия в области судебной практики и внутренних дел (в частности, между полицейскими службами стран-членов).

В результате сам факт существования Европейского союза оказывает колоссальное воздействие на трансформацию взаимоотношений между участвующими в нем государствами. Какой бы ни была будущая европейская архитектура, значительная ее часть будет образована именно этими специфическими взаимоотношениями внутри ЕС. Их интенсивность и глубина, а также расширяющийся пространственный ареал Европейского союза объективно ставят его на центральное место в любых схемах организации международно-политической жизни на континенте.

Следует иметь в виду и созданную в ЕС систему внешнеполитических консультаций и согласования, позволяющую государствам-членам весьма часто «говорить одним голосом» в связи с теми или иными международно-политическими проблемами. Это проявляется и в ООН, и на многих международных конференциях и переговорах, и в рутинной дипломатической практике. В некоторых случаях влияние ЕС оказывалось весьма весомым, причем иногда интеграционное объединение брало на себя инициативу в продвижении определенных международно-политических проектов (как это было, например, с Пактом

стабильности в Европе, подписанным в 1995 г.). В результате ЕС становится все более заметной величиной в системе глобальных международных отношений, причем этой линии уделяется повышенное внимание («общая внешняя политика и политика безопасности»³ провозглашена, наряду с традиционным интеграционным сотрудничеством и сотрудничеством в области внутренних дел, одной из трех «несущих опор» в рамках ЕС).

В силу всех этих причин развитие кооперативных взаимоотношений с ЕС не может не быть одним из главных направлений российской политики в Европе. Здесь, безусловно, сказывается и роль ЕС как важнейшего торгово-экономического контрагента России, равно как его потенциальные возможности в плане привлечения инвестиций в российскую экономику⁴.

[...]

Среди других обстоятельств, делающих ЕС весьма привлекательным партнером в глазах России, особое место занимает негативизм Москвы в отношении НАТО. [...] Кроме того, образ усиливающегося Европейского союза хорошо вписывается в картину «многополярного мира», который должен противостоять американоцентризму в международных отношениях и по этой причине занимает значительное место в официальной российской внешнеполитической философии.

Вместе с тем перед Россией возникают и определенные проблемы, связанные с ролью ЕС в формирующейся европейской архитектуре. Интеграционное сближение стран-членов в рамках ЕС носит настолько масштабный характер, что государства, не участвующие в соответствующих процессах, могут оказаться оттесненными на периферию европейского развития. Этим, в частности, обусловлено стремление подавляющего большинства европейских стран к вступлению в ЕС. Для России же такая перспектива по многим причинам не стоит в плоскости практической политики. В результате по мере того, как само понятие «Европа» будет все больше отождествляться с ЕС, объективное вовлечение России в европейские дела станет уменьшаться. Она в конечном счете окажется в лучшем случае партнером такой интегрированной Европы, но не ее органической частью.

В этом смысле расширение ЕС, не распространяющееся на Россию, может оказаться связанным даже с более негативными для нее последствиями, чем расширение НАТО. [...] Возникновение «разделительных линий» в Европе может оказаться гораздо более глубоким в связи с динамичным развитием ЕС, ставящим эту структуру в центр будущей европейской архитектуры.

[...]

Еще одна проблема, возникающая перед Россией в связи с Европейским союзом, касается активизации в его рамках военно-политической интеграции —

³ Common Foreign and Security Policy (CFSP).

⁴ На долю ЕС в последние годы приходилось почти 40% российской внешней торговли и примерно 2/3 общего объема иностранных инвестиций в России. Кроме того, разработанная ЕС Программа технической помощи странам СНГ (TACIS) в значительной степени сориентирована на Россию.

которая постепенно всё больше переводится на уровень практических действий. Россия располагает некоторым политическим ресурсом в возможности формирования большего взаимопонимания с ЕС в сравнении с Соединенными Штатами. Есть и недовольство последними со стороны европейцев, в том числе и в ЕС. Однако вряд ли правомерны расчеты на то, что их удастся расколоть по сколько-нибудь принципиальным вопросам, например, апеллируя к тому, чтобы «европейцы сами решали свои дела» (т.е. без США, но вместе с Россией). К тому же опыт последнего времени показал, что более лояльное отношение со стороны Европейского союза России отнюдь не гарантировано.

Таким образом, роль ЕС в рамках формирующейся в Европе международно-политической системы для России важна, но сопряжена с необходимостью поиска ответов на некоторые весьма непростые вопросы. Однако не вызывает сомнения, что с расширением как круга участников Европейского союза, так и его функциональной сферы все более отчетливо проявляется тенденция к превращению этого образования в важнейший структурный элемент политической и экономической организации континента. Отсюда — настоятельная необходимость консолидации и дальнейшего развития партнерских отношений России с ЕС, их превращения в важную несущую конструкцию европейской архитектуры.

Совет Европы

Отношение России к Совету Европы имеет в некотором смысле амбивалентный характер. Это, впрочем, в значительной степени связано со спецификой Совета Европы и его функциональной ориентацией.

Цель этой организации — добиваться сближения между государствами-участниками путем содействия расширению демократии и защиты прав человека, а также сотрудничеству по вопросам культуры, образования, здравоохранения, молодежи, спорта, права, информации, охраны окружающей среды. Очевидно значение этой проблематики для России, провозгласившей своей целью строительство демократического общества и ориентирующейся на полноценную и всестороннюю интеграцию в европейское цивилизационное пространство. В этом контексте важны и взаимоотношения с Советом Европы как авторитетной международной организацией, само участие в которой служит для всех государств-членов своего рода свидетельством об их соответствии высоким стандартам плюралистической демократии.

Но отсюда возникают и возможности воздействия по линии Совета Европы на тех участников (или кандидатов на присоединение), где на этой почве возникают те или иные проблемы. Уместно напомнить, что Россия почти три года (с 1993 по 1996 г.) дождалась положительного решения по своей официальной заявке на вступление в Совет Европы, поскольку последний отказывался ее рассматривать в условиях, когда велась первая чеченская война. Следует, впрочем, отметить, что достаточно пристальная «проверка кандидатов» является общей

практикой Совета Европы и не представляет собой какой-то особой дискриминации в отношении России. Так, вновь принимаемые в Совет Европы государства должны взять на себя обязательство подписать Европейскую конвенцию по правам человека, вошедшую в силу в 1953 г., и принять всю совокупность ее контрольных механизмов (в том числе предоставление гражданам права обращаться в Европейский Суд по правам человека). Широко известен пример с вопросом об отказе России от смертной казни, на чем настаивал Совет Европы.

В связи с такого рода ситуациями в России иногда возникает ощущение недопустимого вмешательства Совета Европы в ее внутренние дела. Правда, такое вмешательство осуществлялось и в отношении ряда других стран — например, Турции, Беларуси, Хорватии. Однако реакция Совета Европы на вторую чеченскую войну оказалась наиболее острой: по сути дела, был поставлен вопрос об исключении России, что вызывало только усиление негативных комментариев в адрес этой организации.

В них, в частности, отмечалось, что «ценность» Совета Европы для России не так уж и велика. В самом деле, проблемы обеспечения военной безопасности, предупреждения и урегулирования конфликтов, экономического сотрудничества — т.е. такие, которые представляются самыми значимыми с точки зрения российских интересов в Европе (и прежде всего в плане обеспечения более весомого присутствия России в континентальной международно-политической системе) — не относятся к компетенции этой организации. Поэтому она и пользуется со стороны России меньшим вниманием, чем НАТО, ЕС или ОБСЕ. И при желании можно совершенно безболезненно поставить крест на взаимоотношениях с этой структурой (коль скоро от нее не зависят ни предоставление кредитов, ни достижение договоренностей военно-политического плана).

Есть серьезные аргументы, отвергающие подобную постановку вопроса как чреватую негативными последствиями для России. Совет Европы является единственной из структур, существовавших в западной части континента, которые приобрели действительно общеевропейский характер и в которых Россия стала участвовать в качестве полноправного члена (что невозможно, по крайней мере в обозримой перспективе, в отношении ЕС или НАТО). Поэтому участие в Совете Европы крайне важно с точки зрения ориентации на формирование всеохватывающей европейской архитектуры, которая исключала бы дискриминацию России.

Кроме того, деятельность Совета Европы действительно может придать стимул для строительства институтов и механизмов демократии, а в более широком смысле — для формирования гражданского общества, столь необходимого России. Например, созданный в качестве органа Совета Европы Конгресс местных и региональных властей призван содействовать развитию местной демократии. Исключительно весом вклад Совета Европы и в развитие сотрудничества между европейскими странами по проблемам, относящимся к компетенции этой организации. Налаживанием межправительственного сотрудничества в соответствующих областях занимаются несколько десятков комитетов экспертов Совета Европы. Особое значение имеют почти две сотни разработанных и принятых им

общеевропейских конвенций, которые эквивалентны примерно 10 тысячам двусторонним соглашениям и договорам.

Наконец, немаловажно и то, что Совет Европы — опять-таки в соответствии со своей функциональной ориентацией — может уделять внимание и тем проблемам в других странах, которые по тем или иным причинам являются весьма чувствительными для России. В свое время многим в России показалось обидным, что Эстония, несмотря на явно неудовлетворительное положение дел с русскоязычным населением, получила пропуск в Совет Европы раньше, чем Россия. Однако менее известно, что именно по этой проблеме на балтийские страны оказывалось давление с целью добиться от них соблюдения стандартов Совета Европы в соблюдении прав национальных меньшинств.

* * *

Россия проявляет активную заинтересованность в формировании новой европейской архитектуры, и ее вклад в продвижение к этой цели является достаточно весомым. Разумеется, имеют место и различия между ее видением организации международно-политической жизни в Европе и подходами некоторых других участников этого процесса. И все же некоторые его тенденции обозначились достаточно четко.

В частности, утратили актуальность идеи формирования некоторой новой всеобъемлющей организационной структуры, строительство которой можно было бы начать с «нулевого цикла». Напротив, возникло более или менее общее согласие в том, что необходимо использовать все имеющиеся институты многостороннего взаимодействия на континенте в качестве элементов европейской архитектуры. При этом не должно быть иерархической соподчиненности разных общеевропейских механизмов, и ни один из них не должен рассматриваться в качестве главного. Каждый из них, в соответствии с присущей ему спецификой, сможет концентрировать свое внимание на соответствующих проблемах (безопасность, урегулирование конфликтов, экономика и т.п.).

Но поскольку провести четкую грань между различными «измерениями» европейского развития невозможно, потребуются не только разделение труда между соответствующими организациями, но и их кооперативное взаимодействие. Неизбежна и трансформация существующих многосторонних институтов, функционирующих в Европе. Их возникновение относится к эпохе «холодной войны», и все они должны адаптироваться к новой ситуации на континенте как организационно, так и по характеру обращения к стоящим перед ними задачам.

Кроме того, полезную роль могут сыграть субрегиональные структуры, возникшие в Европе и иногда выходящие за ее пределы в своей деятельности. Среди них, например, такие как Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева моря / Евроарктического региона, Черноморское экономическое сотрудничество. Региональный фокус прослеживается и в развитии «северного измерения» в рамках Европейского союза. Грандиозная по своим масштабам

задача заключается в организации стабильного международно-политического пространства в Юго-Восточной Европе после драматического десятилетнего периода испытаний конфликтами и войнами на Балканах.

В Европе существует достаточно широко распространенное понимание того, что на континенте не должны возникнуть новые разделительные линии. Для России важно, чтобы ее воспринимали как полноправного и полноценного участника разворачивающихся на континенте процессов, имеющего в Европе свои законные интересы. Но это предъявляет высокие требования и к самой России — ведь речь идет не только о том, чтобы ее признавали частью Европы, но и о способности самой России внести свою лепту в решение актуальных задач европейского развития.

ОБЩАЯ ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ: РОССИЙСКОЕ ВОСПРИЯТИЕ*

«Мы с *удовлетворением* отмечаем прогресс, достигнутый в области общей европейской политики в сфере безопасности и обороны». Эта примечательная фраза содержалась в совместном заявлении по итогам саммита Россия — Европейский союз, который состоялся в Париже 30 октября 2000 г.¹ Подпись Владимира Путина под этим документом означала, что Россия впервые официально, причем на высшем политическом уровне, выразила позитивное отношение к интенсивно формирующемуся в последние два с небольшим года новому измерению развития Европейского союза — ОЕПБО².

В этом факте, как представляется, важно видеть нечто большее, чем просто рутинную дипломатическую формулу. В российском политическом восприятии «удовлетворение» по поводу ОЕПБО отнюдь не является ни самоочевидным, ни безусловным, ни безальтернативным. Более того — в самой проблематике отношения к ОЕПБО, как в капле воды, отражаются некоторые ключевые для российской внешней политики дилеммы, связанные с трудным процессом самоидентификации страны.

Каким должен быть фундаментальный «политический проект» новой России и как он вписывается в меняющиеся реалии окружающего ее мира? Какими внешнеполитическими ориентирами она должна руководствоваться и чем определяется выбор этих ориентиров? Как обеспечить России достойное место на международной арене и в чем, собственно говоря, состоит такое «достойное место»? Все это само по себе продолжает оставаться предметом концептуальных споров. Они тем более неизбежны по поводу того, как в этот более широкий контекст вписывается проблематика ОЕПБО и как она соотносится с реальными или эвентуальными интересами России.

* Статья опубликована в: *Connections Quarterly Journal* (2002, январь. Т. I. № 1) (Консорциум ПРМ военных академий и институтов по изучению вопросов безопасности) на русском, английском, французском и немецком языках.

¹ Совместное заявление было подписано Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным и Председателем Европейского совета Жаком Шираком, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС / Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности ЕС Хавьера Соланы и Председателя Комиссии Европейских сообществ Романо Проди.

² Общая европейская политика (в области) безопасности и обороны (ОЕПБО) — Common European Security and Defence Policy (CESDP).

Небесполезным был бы взгляд на эту проблематику и в историческом ракурсе. Когда в советские времена возникали дискуссии по вопросу о западно-европейской военно-политической интеграции, высказывались две противоположные точки зрения. Вернее, три — первая состояла в том, что это вообще беспредметный разговор, поскольку никакой военно-политической интеграции в Европейском Сообществе (Европейском союзе) нет. Но две другие позиции основывались на логических посылах, которые прямо противостояли друг другу.

Одна заключалась в том, что западноевропейская военно-политическая интеграция есть не что иное, как консолидация европейской опоры НАТО. Эта логика генетически отталкивалась от настороженного и враждебного отношения к самому феномену интеграции в западной части европейского континента как средству усиления позиций Запада в борьбе против СССР и мира социализма — борьбе, которую возглавляли США и контролируемый ими блок НАТО. Изначальный тезис ортодоксально-враждебного отношения к Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС) сводился к тому, что это — экономическая и организационная опора НАТО на континенте. И поэтому любые попытки военно-политической интеграции в ЕЭС означали бы создание дополнительных военных возможностей для НАТО и США. Поскольку блок НАТО воплощал собой все самое злонамеренное и враждебное и безусловно «управлялся» американцами, постольку и военно-политическое измерение в ЕЭС не могло не вызывать самого отрицательного отношения со стороны Москвы.

Даже когда восприятие ЕЭС начало постепенно меняться, это касалось прежде всего экономической интеграции как процесса, в котором стали видеть объективную основу. Для своего времени (60-е гг.) это был поистине прорыв в интеллектуальном осмыслении советскими аналитиками феномена интеграции, развивающейся в западной части континента. Но признание ЕЭС как политического действующего лица произошло лишь в эпоху Горбачева. А до проблематики военной интеграции в ЕС «новое политическое мышление» так и не дошло — впрочем, прежде всего потому, что и сама эта проблематика возникла лишь в неясной форме, скорее как некоторое потенциальное направление развития, а не нечто реальное и практически значимое.

Но были предпосылки и для иных представлений о военно-политической стороне происходящего в Европе интеграционного развития. Они формировались в русле двух интеллектуальных мотивов постсталинского периода в советских представлениях о международных отношениях: о мирном сосуществовании и о межимпериалистических противоречиях. Первый нацеливал на конструктивное взаимодействие со странами Запада; второй предполагал, что их совсем не обязательно рассматривать как некоторое консолидированное целое. На пересечении этих двух парадигм возникало вполне стройное логическое построение: негативное отношение к НАТО совсем не обязательно должно предопределять такого же отношения к эвентуальной военно-политической интеграции в ЕС. А именно: развитие этой тенденции происходит в результате обострения американо-западноевропейских противоречий и означает подрыв

сплоченности НАТО, вызов американскому доминированию в военно-политической сфере. Так что, может быть, это даже и неплохо с точки зрения советских военно-политических и внешнеполитических интересов.

Надо сказать, что такая точка зрения была явно маргинальной. Господствовало представление о том, что выход противоречий между западноевропейцами и американцами на военно-политический уровень маловероятен, что эти противоречия носят по преимуществу латентный характер, что они в любом случае несоизмеримы с потенциалом конфронтационности по линии Восток—Запад, которая будет сводить их на нет. Иными словами, какой бы ни была западноевропейская военно-политическая интеграция, она неизбежно будет находиться под контролем Соединенных Штатов.

Эту изначальную структуру существовавших в Москве представлений о военном измерении (западно)европейской интеграции стоит иметь в виду по той простой причине, что многое от нее парадоксальным образом сохранилось и сегодня. Отношение к военно-политическим процессам в ЕС как функция отношения к НАТО — та парадигма-инвариант, которая пережила крах Советского Союза.

Это проявилось еще в самом начале 90-х гг., когда многие в России пребывали в эйфории по поводу перспектив стратегического партнерства с Западом и временно утратили бдительное-настороженное отношение к НАТО. В тот период Москва вообще никак не реагировала на какие бы то ни было попытки активизировать движение в сторону военно-политического сотрудничества в западной части континента. Например, все, что касалось создания Еврокорпуса или усилий по реанимации Западноевропейского союза (ЗЕС), представлялось совершенно не заслуживающим внимания.

Парадигма российского отношения к НАТО, как известно, изменилась в связи с возникновением проблемы расширения этой организации. Но результатом был не только острый негативизм Москвы в отношении перспективы экспансии НАТО в восточном направлении. Есть серьезные основания полагать, что во многом под воздействием именно этого обстоятельства сформировалось и российское благожелательное отношение к расширению ЕС — как поддержка альтернативного проекта.

Это имеет отношение и к военно-политической стороне дела. Достаточно сравнить настороженное отношение к ЗЕС в советские времена — с тем интересом к нему, который проснулся ближе к середине девяностых годов. Интерес этот был явно односторонним и оказался особенно ярко выраженным как раз в разгар кампании против расширения НАТО. Российские политики и аналитики чуть ли не уговаривали кандидатов на присоединение к Североатлантическому альянсу вступать в ЗЕС в надежде, что это удержит их от выбора в пользу НАТО. А включение трех прибалтийских государств в круг ассоциированных партнеров ЗЕС вообще не вызвало никакой реакции Москвы (в отличие от того стресса, в который и сейчас повергает ее возможность их присоединения к НАТО, и при полном игнорировании того обстоятельства, что обязательства о взаимной военной помощи по статье 5 Брюссельского договора имеют более

жесткий характер, чем аналогичные положения Североатлантического договора).

Иными словами, критерием отношения Москвы вновь становилось противопоставление «атлантических» и «европейских» параметров военно-политического сотрудничества. Иногда это противопоставление носит явный и чуть ли не официально выраженный характер, но чаще формируется на уровне подсознания, присутствуя как в рассуждениях политиков, так и в построениях аналитиков. Любопытно, что дебатировались при этом абсолютно такие же сопутствующие политические и концептуальные вопросы, как и раньше. (Добавим, что многие из них удивительным образом перекликаются с аналогичными вопросами, с которыми сталкиваются западные участники дискуссий и переговоров касательно ОЕПБО.)

Иногда, например, возникают явно гипертрофированные представления о том, на что нацелена и что будет собой представлять ОЕПБО в обозримом будущем. И тогда незнание реального положения вещей порождает образ «единой Европы», которая вот-вот обзаведется полноценным военным механизмом. Вообще в России, похоже, далеко не все отдают себе отчет в том, что речь идет лишь о создании инструментария кризисного регулирования, а не о проекте «Европейской армии» образца 1954 г. и полномасштабном переходе от национальных к «европейским» средствам обеспечения военной безопасности.

Иногда же, напротив, верх берет традиционный скептицизм, основанный на полувековом наблюдении за европейской интеграцией: насколько это серьезно и не возникает ли весь шум на пустом месте? В частности, совершенно очевидно, что от «общей политики» (*common policy*) до «общей обороны» (*common defence*) дистанция огромного размера (которая, может быть, никогда и не будет пройдена).

Но еще более значимой является другая неопределенность, касающаяся соотношения военного измерения ЕС с натовским измерением и того, каким образом должна оценивать эту сторону дела Россия. Как и раньше, можно предвидеть возникновение лагеря «евроэнтузиастов» и лагеря алармистов. Первые будут говорить о формировании военно-политического потенциала, имеющего определенную самостоятельность в отношении США и НАТО и в этом смысле для России очень привлекательного³. Особенно для тех, у кого сохраняется аллергия на НАТО, унаследованная с советских времен, или у кого такая аллергия возникла в связи с событиями в Косово. Как и раньше, с ними

³ Председатель Государственной Думы Геннадий Селезнев пишет: «С развалом СССР мир стал фактически однополюсным, баланс сил и влияния на планете оказался смещенным к одной точке, что не только несправедливо, но и просто опасно для всего человечества. В этих условиях понятно стремление многих государств к поиску противовесов. Понятны и совершенно оправданны амбиции Европейского союза, направленные на создание полюса мирового значения, выделяющегося не только экономическим весом, но и наличием глобального и региональных компонентов влияния». См.: Селезнев Г. Золушка в Европе. Сколько еще России оставаться в этой роли? // Европа (Москва, журнал Европейского союза). 2000. № 5. С. 9.

будут не соглашаться те, кто указывает на тесную связь «общей европейской политики в области безопасности и обороны» с НАТО.

В первом случае логично высказываться за установление и развитие взаимодействия с формирующимися структурами военного измерения ЕС в расчете на то, что они отодвинут НАТО на задний план. Во втором — относиться к этому скептически. Или пытаться обусловить возможность кооперативного отношения России решительным дистанцированием ОЕПБО от НАТО. Высокопоставленные представители российского военного истеблишмента формулируют эту позицию с обезоруживающей откровенностью: мы за сотрудничество с ОЕПБО — но не с такой, какой она формируется в настоящее время, поскольку мы против того, чтобы силы безопасности ЕС стали «придатком военной машины НАТО»⁴.

Интересная новация может состоять в том, что против взаимодействия с ЕС по линии ОЕПБО могут открыто или имплицитно выступать те, кто политически или интеллектуально сориентированы не против НАТО и США, а наоборот — за то, чтобы именно им отдавать приоритет в развитии наших внешних связей. В их представлении высказываться за развитие военно-политических отношений с ЕС означает выступать против НАТО и США. И делать это, согласно такой логике, будут ястребы из Минобороны или Генштаба, равно как антиамерикански и антинатовски настроенные «гражданские стратеги».

В результате возникает довольно забавная ситуация — в лагере противников сотрудничества с возникающими механизмами военного взаимодействия на основе и в рамках ЕС оказываются как яростные антинатовцы, так яростные пронатовцы. Разумеется, оба этих понятия достаточно условны. Но обращает на себя внимание полярная противоположность мотиваций и аргументов: в первом случае сотрудничество с «общей внешней политикой безопасности и обороны» отвергается по причине ее полной «подчиненности» НАТО, а во втором — эта линия рассматривается как уводящая российскую политику в сторону от того, что должно быть ее магистральным направлением⁵.

Можно с большой долей уверенности предположить, что тех энтузиастов военно-политического сотрудничества России с ЕС, которые руководствуются в первую очередь (если не исключительно) антинатовской и антиамериканской логикой, ждет некоторое разочарование. Если Москва начнет энергично предлагать себя ЕС в качестве контрагента по ОЕПБО, подчеркивая, как это делал пару раз Ельцин, что европейцы сами должны заниматься своими де-

⁴ См. отчет о состоявшейся 15 февраля 2001 г. конференции в Москве по вопросам взаимоотношений России с Европейским союзом (с участием Высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности Хавьера Соланы, ответственного за внешнюю политику в КЕС Кристофера Паттена и министра иностранных дел Швеции — страны-председателя в ЕС Анны Линд). Бовт Г. Философия «придатков НАТО» // Известия. 16 февраля 2001 г. С. 3.

⁵ Уместная параллель — критика некоторыми российскими аналитиками предложения Москвы в отношении европейской нестратегической ПРО, когда эту инициативу рассматривают как заводящую в тупик и создающую иллюзию возможности обойтись без договоренностей с США в области стратегической ПРО.

лами — то это не только не привлечет их к ней, но даже скорее отпугнет. Участникам ЕС и без России хватает головной боли по причине того, что США демонстрируют повышенную нервность по поводу ОЕПБО и при каждом удобном случае напоминают: военное измерение ЕС следует развивать только в рамках атлантической системы координат и через тесное взаимодействие с ней. И один из важнейших приоритетов европейцев — снять эту озабоченность США по поводу того, что ОЕПБО может ослабить или маргинализировать НАТО. Акцентировать именно эту тематику в российской «поддержке» ОЕПБО означает только подливать масла в огонь и создавать дополнительную настороженность со стороны ЕС в отношении самой идеи партнерства с Россией в этой области.

Впрочем, некоторая сумбурность и недостаточно четкая сфокусированность представлений по поводу ОЕПБО не является монополией только российской политики. Во всяком случае, для самого ЕС проблема соотношения своего собственного военного измерения с НАТО — тема чрезвычайно деликатная и тонкая, а в чем-то и достаточно запутанная. И кстати, вопросы, которые возникают в самом ЕС — те же самые, которые возникают или могут возникать у россиян. К примеру, как скажется «общая европейская политика в области безопасности и обороны» на статусе нейтральных стран, участвующих в ЕС, но не входящих в НАТО (таких как Швеция, Финляндия, Австрия, Ирландия)? Если ОЕПБО действительно окажется тесно привязанной к НАТО, то не будет ли это означать дрейфа указанных стран в сторону подключения к этому союзу (пусть даже не де юре, а только де факто)? Сделает ли это их нейтралитет формальным? И т.п.

Или другая сторона дела: где, собственно говоря, имеется в виду использовать механизм кризисного регулирования, создаваемый в ЕС? Понятно, что «кандидатура» Балкан — в случае сохранения или усиления там нестабильности — многим кажется достаточно очевидной. Но чем еще может заниматься ОЕПБО? Если, к примеру, речь пойдет о Нагорном Карабахе, Абхазии или Приднестровье (но ни в коем случае не об Ольстере, стране Басков или Корсике) — не получится ли так, что создаваемый инструментарий окажется сориентированным исключительно (или преимущественно) на постсоветское геополитическое пространство? Ведь в этом случае у многих в России будет возникать ощущение, что ее выдавливают из регионов, с которыми она связывает свои жизненно важные интересы, причем это ощущение будет ассоциироваться, ко всему прочему, и с ОЕПБО.

Еще один вопрос, который может возникнуть в связи с военным измерением ЕС — это его влияние на характер и масштабы военных приготовлений. Для обретения самостоятельных военных возможностей ЕС эти масштабы должны возрасти, Европа должна серьезно заняться реструктуризацией своего военного потенциала и тратить больше средств на современную военную технику (чтобы не получилось как в Косово, где ее участие было более чем скромным — когда, например, 80% боевых вылетов приходилось на американцев). Активизация военных приготовлений в странах ЕС может показаться в России не очень

обнадеживающим сигналом — особенно если возникают сомнения относительно характера использования возрастающих военных возможностей.

Алармистские настроения на этот счет могут приобретать чуть ли не истерический характер. ОЕПБО, по этой логике, может оказаться даже опаснее НАТО. Приведем в порядке иллюстрации лишь одну цитату (оговорившись, что речь все-таки идет о маргинальной точке зрения): «За рассуждениями ЕС о необходимости военного выбора стоит создание мощного европейского вооруженного кулака с функциями, географически превосходящими возможности НАТО. [...] Как и в балканском сюжете с НАТО, вооруженный Евросоюз будет действовать по своему усмотрению, а ООН и ее миротворческие контингенты будут оказываться по большому счету ни при чем»⁶.

Но если даже отвлечься от такого рода крайних воззрений, сохраняется вопрос об оценках ОЕПБО на долговременную перспективу, в отношении которых в России тоже может быть определенный разброс мнений. Упрощая, вопрос можно поставить так: не станет ли сильная в военном плане «единая Европа», пусть даже самостоятельная по отношению к США, таким же военно-политическим вызовом для России, каким в советские времена считался блок НАТО? Или таким же экзистенциальным вызовом, каким является Китай?

Понятно, что умозрительные ответы на все эти вопросы могут варьироваться в довольно широких пределах. Поэтому некоторые полагают, что России имеет смысл подождать, пока здесь не возникнет больше ясности, в том числе и у самих участников ЕС, и не торопиться с определением своей позиции. Есть и иная точка зрения: наоборот, следует как можно более энергично добиваться, чтобы Россия в той или иной форме оказалась вовлеченной в ОЕПБО. Причем надо действовать быстро, пока идет процесс становления этой структуры и определяется ее *modus operandi* — поскольку когда правила игры будут окончательно определены и приняты, изменить их будет уже значительно труднее. Иными словами, сегодня пока еще есть возможность влиять на ОЕПБО, тогда как завтра России лишь останется адаптироваться к тому, что возникнет без ее участия.

Наверное, в таком подходе есть несколько завышенные представления относительно имеющихся у России возможностей повлиять на процесс формирования «общей европейской политики в сфере безопасности и обороны». Однако представляется, что здесь важна именно принципиальная ориентация на кооперативное взаимодействие России и ОЕПБО. Необходимо лишь вывести эту ориентацию из контекста российских негативных комплексов по поводу взаимоотношений с НАТО⁷. При этом важно отдавать себе отчет в том, что

⁶ Горчакова-Эсмонт Е., Троекуров И. Российский державный смысл требует адаптации к новым условиям // Независимая газета. 15 февраля 2001 г. С. 13 (Дипкурьер. № 3. С. 5).

⁷ Представляется, что российская официальная политика движется именно в этом направлении. К примеру, в «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 года)», которая была представлена В. Путиным на саммите ЕС — РФ в Хельсинки в октябре 1999 г., содержался тезис о том, что сотрудничество с ЕС в сфере безопасности «могло бы служить противовесом, в числе прочего, натоцентризму в Европе». Год

в сегодняшних условиях военно-политическое сотрудничество с ЕС невозможно вне восстановления отношений с НАТО и тем более как антитеза ему.

И тогда сотрудничество может оказаться вполне целесообразным для обеих сторон. Россия, во всяком случае, могла бы предложить европейским партнерам нечто вполне реальное и привлекательное для них — к примеру, возможность использования своей военно-транспортной авиации в интересах тех задач, которые будут решаться по линии ОЕПБО. Так что совместное выполнение Россией и Европейским союзом тех же самых «петербургских миссий» отнюдь не относится к категории «мыслей о немислимом».

Да в более широком плане это было бы наилучшей гарантией от возникновения настороженности и озабоченностей, о которых говорилось выше. Вовлечение России в систему военно-политических взаимосвязей в Европе, формирующихся вокруг и на основе ЕС, даже важнее, чем культивирование несколько эфемерного образа «общеевропейской архитектуры».

Еще раз напомним о важности принятого на этот счет принципиального решения на политическом уровне — а именно так можно трактовать результаты парижского саммита России и ЕС (на котором, напомним, впервые была подписана еще и специальная декларация о сотрудничестве в области безопасности). Но если все сведется только к политическому решению — сама идея может довольно быстро оказаться выхолощенной и даже дискредитированной. Не менее важно наполнить ее конкретным содержанием, определив перспективные цели, практические задачи, институциональные механизмы и организационные формы возможного взаимодействия между Россией и ЕС в этой области.

спустя, в рамках упомянутого выше саммита России и ЕС в Париже, российская сторона воздержалась от артикулирования этой связи. Впрочем, она отсутствовала уже в утвержденной в июне 2000 г. Концепции внешней политики Российской Федерации, которая лишь нейтрально констатировала, что формирующееся военно-политическое измерение ЕС должно стать «предметом особого внимания».

ВОСТОЧНАЯ ПОЛИТИКА ЕС: КАКОЙ ЕЕ ВИДЯТ ИЗ РОССИИ*

Размышления о российском отношении к восточной политике ЕС кажется уместным начать с указания на то, что в самой этой тематике можно увидеть легкий налет символичной парадоксальности. Дело в том, что в формальном смысле у ЕС нет никакой «восточной политики». Но российское восприятие этой формально несуществующей политики есть — причем восприятие отнюдь не виртуальное, а очень конкретное, временами болезненное, а порой даже граничащее с экзальтированным самовозбуждением.

Впрочем, отсутствие «восточной политики» ЕС — это факт скорее бюрократический, чем содержательный. В свое время некоторые участники ЕС — в частности, Великобритания и Швеция — считали необходимым разработать ее с целью ясно обозначить приоритетность данного направления ориентированной вовне деятельности интеграционного сообщества. «Восточная» политика должна была прийти на смену исчерпавшей себя «балканской», соответствующим образом переместив вектор внешнеполитического внимания ЕС.

Выбор, однако, был сделан в пользу более широкого подхода — вместо «восточной политики» появилась «европейская политика соседства» (European Neighborhood Policy, ENP). Ее объектом, однако, становятся отнюдь не все соседи ЕС, если, исходя из общеупотребительного смысла этого термина, относить к ним страны, составляющие ближайшее территориальное окружение интеграционного объединения. За пределами этого круга остаются: (1) официальные кандидаты на присоединение к ЕС (Болгария, Хорватия, Румыния и Турция); (2) потенциальные кандидаты, присоединение которых представляется вероятным через некоторое время (Албания, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория, Македония); (3) те страны, которые отвергают возможность вступления в ЕС (Швейцария, Норвегия, Исландия); (4) мини-государства, также не рассматриваемые как эвентуальные участники интеграционного объединения (Андорра, Ватикан, Сан-Марино, Монако).

В результате объектом ENP становятся две категории стран — (1) средиземноморские и (2) расположенные в европейской части территории бывшего СССР (разумеется, в том и другом случае — исключая тех, кто уже является участником ЕС — вроде трех новых прибалтийских государств). Каких-то других

* Доклад на семинаре «Европейский Союз и постсоветские государства: сценарии взаимодействия». (Центр постсоветских исследований МГИМО и Фонд Розы Люксембург. 16 ноября 2005 г. Москва.)

стран в ближайшем окружении ЕС просто нет. Иными словами, возникает нехитрая формула: ENP = «средиземноморская политика ЕС» (EU Mediterranean Policy, EUMP) + «восточная политика ЕС» (EU Eastern Policy, EUEP). Или так: EUEP = ENP минус EUMP.

Уже в этой формуле обнаруживается то, что способно вызвать определенный дискомфорт в российском восприятии «восточной политики» ЕС. Последняя определяется через более общую «политику соседства» — и, следовательно, не исключено, что специфика именно того сегмента из ближайшего окружения ЕС, который образован постсоветским пространством, не будет принята во внимание. Бюрократическая логика ЕС, которая относит, к примеру, Украину к тому же кластеру, что и Мавританию, вряд ли покажется в России очень убедительной.

Но для российского восприятия, очевидно, более важной является другая проблема, связанная с включением (либо невключением) *самой* России в число тех стран, которые становятся партнерами ЕС по ENP. Иными словами — является или не является она объектом «восточной политики», распространяется ли последняя на Россию? Здесь, между прочим, изначальная неясность исходила от самого ЕС: в первых вариантах документов по ENP ее предусматривалось распространять и на Россию, но в последующем это положение было скорректировано. Скорректировано, надо полагать, в числе прочего и по причине эвентуальной реакции самой России, поскольку ее вряд ли могла вдохновлять перспектива оказаться в одном ряду со странами, статус и политический вес которых несопоставимы с российскими.

Любопытно, что факт *невключения* России в число объектов ENP тоже можно было бы интерпретировать как свидетельство предвзятого к ней отношения. Получается некий замкнутый круг: Россия болезненно реагирует на дискриминацию в отношении себя, поскольку здесь сразу же возникает призрак «двойных стандартов» — но в глубине души именно на них и рассчитывает, поскольку полагает, что заслуживает иного отношения, чем обычные «среднестатистические» страны.

Такая сознательная ставка на «позитивную дискриминацию» или даже подсознательное ее ожидание — характерная черта внешнеполитического мышления сегодняшней России. В этой черте можно видеть и проявление генетической памяти касательно «сверхдержавного» прошлого страны, и следствие болезненных потерь последних полутора-двух десятилетий, и пробудившиеся надежды на то, что вновь удастся обрести роль значительной величины на мировой арене. По большому счету, вряд ли есть основания видеть в этом что-то недостойное — ведь в конце концов все прекрасно понимают, что некоторые страны являются «более равноправными», чем другие... Проблема не в том, чтобы перечеркнуть возможность статусных притязаний — а в том, чтобы они, во-первых, проистекали из реальных возможностей страны, и во-вторых (что гораздо важнее), отождествлялись не столько с обретением неких дополнительных прав, сколько с осознанием возрастающего бремени ответственности.

Применительно же к обсуждаемой нами теме можно сказать, что статус «привилегированного партнера» ЕС у России уже есть. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанное в 1994 г., было первым опытом такого рода документов в практике внешних связей ЕС. Россия в этом смысле еще тогда оказалась первопроходцем. Опыт политических взаимоотношений между Россией и ЕС, существование целого механизма равноуровневых консультаций и исправное его функционирование — тоже может быть отнесено к таким наработкам, которые уникальны как для ЕС, так и, между прочим, для самой России. Наконец, формат четырех «общих пространств», к освоению которого Россия и ЕС приступили совсем недавно — опять-таки нечто особое, какой бы критике эту модель ни подвергали. Ведь факт остается фактом — в практике других участников международной жизни она пока не встречается.

Так что какие бы то ни было комплексы касательно России как объекта «восточной политики» ЕС (или его «политики соседства») неуместны. Разумеется, есть (и всегда будут) практические вопросы. К примеру, было бы полезно найти способы использования инструментария, предусмотренного ENP, в сфере взаимоотношений ЕС с Россией. Но политико-институциональные рамки этих взаимоотношений выглядят достаточно солидными и вряд ли дают российской стороне повод для озабоченностей.

Труднее снять озабоченности иного рода — проистекающие из российского отношения к тому, на чем, собственно говоря, и сфокусирована «восточная политика» ЕС. Ведь речь идет о постсоветском пространстве, за исключением окончательно отпавших от него трех государств Балтии. То есть о геополитическом ареале, который Россия полагает относящимся к зоне своего преобладающего влияния, даже если соображения политкорректности побуждают воздерживаться от такого рода терминологии в официальном дискурсе.

Аргументы в пользу данного подхода могут быть самыми различными: они апеллируют и к истории, и к экономике, и к культуре, и к безопасности, и к межличностным отношениям, и к тесным связям на уровне элит, и к императивам миссионерского толка, и даже к мотивам созидания империи как «форме существования суперэтнуса». Хотя следует заметить, что как раз подозрения в имперском синдроме, как правило, с негодованием отвергаются. Скорее упор делается на установлении (или восстановлении) «естественного порядка вещей», а не о том, чтобы навязать таковой кому-то против его воли. Другое дело, когда этому естественному порядку вещей мешают некие внутренние и внешние силы... Вот в этом-то качестве «восточная политика» ЕС и становится причиной российского беспокойства.

Если же называть вещи своими именами и рассуждать о проблеме в рациональных категориях, то в российском восприятии речь идет прежде всего и главным образом о соперничестве в борьбе за влияние. Причем Москву ориентирует именно в таком направлении происходящее в последнее время укрепление экономических и политических позиций страны — независимо от того, чем вызвано это явление, каков его характер и насколько оно перспективно. Здесь есть очевидная политико-психологическая составляющая, когда кажется, что про-

цесс распада, падения, эрозии наконец-то остановлен и впервые за многие годы возникает ощущение некоторой уверенности в завтрашнем дне. А на этой основе появляется шанс переломить тенденцию исторического отступления, зацепиться за те плацдармы, которые еще не полностью и окончательно потеряны.

Не стоит преувеличивать масштабы это синдрома — он достаточно эфемерен и явно не дотягивает до навязчивой идеи стратегического реванша. Существует трезвое понимание: о том, чтобы вновь утвердиться в качестве *сверхдержавы* с глобальными амбициями и возможностями, не может быть и речи. Но есть и другое: небывалый приступ самоуверенности российской властной элиты, которой кажется, что настало время для восстановления позиций России как *великой державы* — причем, в случае необходимости, даже и преодолевая жесткое противодействие Запада. Или, в более скромном варианте: для обретения статуса *влиятельной державы регионального уровня* — уж это-то России вполне по силам. Такой статус тоже выглядит очень и очень достойным — тем более с учетом стратегических масштабов евразийского ареала, в центре которого страна оказалась волею судеб.

И в любом случае важной составляющей «восстановительного синдрома» является утверждение в роли приоритетного полюса притяжения для окружающих стран — полюса, на который бывшие «братские республики» ориентируются, от которого ожидают поддержки и покровительства, к которому проявляют лояльность... И тут возникает «восточная политика» ЕС — которая, конечно же, видится как вызов такой перспективе, как попытка внедрить альтернативные ориентиры в постсоветское пространство и тем самым подорвать там российские возможности. В максималистской трактовке — это прямой вызов России, откровенное проявление враждебности к ней, злонамеренное стремление окружить ее геополитическим санитарным кордоном, реакция на начавшееся восстановление российской дееспособности и т.п.

В рисуемой драматическими красками картине находится место и стенаниям по поводу СНГ как потенциальной жертве «европейской политики» ЕС. Это примечательно в том смысле, что само по себе СНГ отнюдь не рассматривается как верш совершенства, а во внутрироссийских дебатах адресованная ему критика носит весьма жесткий характер — вплоть до призывов распустить данную структуру как недееспособную и не оправдавшую ожиданий. Но одно дело — критика изнутри, и совсем другое — препоны, создаваемые внешними силами. В политике ЕС и тут видят приверженность «двойным стандартам»: интеграция внутри самого этого образования есть несомненное благо, втягивание в этот процесс все новых стран должна, безусловно, поддерживаться, а вот любые признаки движения по такому же пути в рамках постсоветского пространства вызывают подозрения и настороженность. И даже прямое противодействие — таковым, в частности, Москва считает адресуемые Украине сигналы касательно того, что участие в проекте «единого экономического пространства» (вместе с Россией, Казахстаном и Белоруссией) исключит возможность ее интеграции с ЕС, на что Киев прямо ориентируется.

Восприятие Москвой «восточной политики» ЕС вообще оказывается под сильным воздействием российских фобий, связанных с Украиной. Последние, как хорошо известно, резко обострились в контексте «оранжевой революции». Это сопровождалось значительным негативным выбросом в сферу политико-психологических комплексов России в отношении ЕС. Именно в ЕС увидели то ли инициатора стратегии мирного перехвата власти в Украине в связи с выборами, то ли активного проводника этой стратегии (если инициаторами явились США). «Вину» ЕС только усугубило то обстоятельство, что позорный провал политики Москвы был списан на враждебные происки антироссийских сил на Западе.

В известном смысле события на Украине стали для алармистов из Москвы убедительным свидетельством того, что ЕС в своих антироссийских устремлениях на постсоветском пространстве может оказаться «даже хуже, чем США». Логика такого восприятия проста: американцы враждебны, но далеки — а Европа находится близко и потому более склонна к вовлечению в события на постсоветском пространстве. К тому же с американцами можно рассчитывать на некоторое взаимопонимание по мотивам общего «сверхдержавного» прошлого, а также по причине обоюдной склонности к силовым решениям — в то время как найти общий язык с неумеренно политкорректными и склонными к лицемерным поучениям европейцами зачастую оказывается затруднительным. Поэтому потенциал раздражительности в отношении ЕС и его «восточной политики» оказывается более значительным.

Согласно достаточно популярным в России представлениям, есть еще одно объяснение не самым доброжелательным чувствам в отношении ЕС. Они продуцируются тем негативизмом, который был привнесен в политическую ментальность и политическую повестку дня Европейского союза его новыми членами из числа бывших сателлитов Советского Союза. Их комплексы, обиды, претензии касательно бывшего «большого брата» свежее, основательнее и разнообразнее, чем у «ветеранов» ЕС. В результате политика ЕС становится более недружественной, arrogantной, вызывающей.

В Москве, наверное, не считают случайным и то обстоятельство, что сама идея разработки Европейским союзом «восточной политики» стала инициироваться Польшей — причем еще в 2001 г., т.е. задолго до ее официального вступления в ЕС. Уместно напомнить, что одним из компонентов российского раздражения в отношении Польши стало представление о ее недопустимой активизации в отношении своих соседей из стран СНГ в расчете на восстановление польского влияния чуть ли не по лекалам XVII в. За спиной украинских «оранжевых революционеров» возникал образ зловредных ляхов, вознамерившихся переиграть свое историческое поражение во времена Богдана Хмельницкого.

В отношении украинских дел пик российского истерического алармизма, направленного против Запада (а значит, и против ЕС), пришелся на 2004–2005 гг. и, следовательно, остался в прошлом. Но Украиной, согласно этой логике, дело не ограничивается. Украина — полигон для отработки методов «цветной революции», которые затем будут использованы и в других постсоветских странах

(естественно, во враждебных для российских интересов целях). В драматической интерпретации исходящих от ЕС угроз именно эта, по-видимому, рассматривается как наиболее серьезная. Особенно с учетом того, что она может быть направлена и против самой России.

Пока же на повестке дня — ситуация в Белоруссии. В том, что на этом поле возникнут коллизии в отношениях между Россией и ее западными контрагентами, вряд ли можно сомневаться. Уже в преддверии президентских выборов в Белоруссии, состоявшихся в марте 2006 г. тональность российских комментариев стала обретать отчетливо выраженный антизападный характер, поскольку именно со стороны Запада ожидалось массированное вмешательство с целью организовать в Минске второе издание киевского Майдана. Впрочем, недопустимое вмешательство Запада (и особенно ЕС) обнаруживалось российскими наблюдателями и комментаторами задолго до выборов — с целью дестабилизировать режим президента Лукашенко, подорвать его позиции, искусственно стимулировать оппозиционные тенденции и т.п.

Стоит заметить, что инвективы подобного рода в адрес Европейского союза не выглядят абсолютно надуманными и беспочвенными. Не в том смысле, что могут быть какие-то сомнения касательно нулевой кредитоспособности создаваемых в этом ключе незатейливых конспирологических версий — но по причине действительно повышенного внимания ЕС к «белорусскому направлению». И хотя формы этого внимания (составление списка из шести невыездных в ЕС высших чиновников и угрозы заморозить их счета на Западе) носят не слишком интрузивный характер, официальный Минск, конечно же, реагирует на него весьма нервно. Уровень нервозности у Москвы, естественно, на порядок ниже — но и она не склонна наблюдать с олимпийским спокойствием за все более активной вовлеченностью ЕС в белорусские дела. Тем более, что различие между «вниманием» и «вмешательством», между «мониторингом внутривнутриполитических тенденций» и стремлением на них воздействовать зачастую воспринимается или изображается как эфемерное (или даже в действительности оказывается таковым).

Эмоциональный негативизм в отношении Европейского союза на почве белорусской проблематики может даже помешать корректному восприятию реальной картины — например, того обстоятельства, что его политическая позиция нередко оказывается более взвешенной, чем у США. Примером может служить ответ на вопрос о том, как относиться к существующему в Белоруссии режиму не в политическом, а в практическом плане. В отличие от США, которые считают бессмысленным вообще поддерживать с ним какие-либо контакты по причине его принципиальной неререформируемости, ЕС такие контакты не прерывал и не исключает возможность его эволюции.

В самом факте коллизий между Россией и ее западными контрагентами по белорусским делам есть и своя алогичная сторона. Ведь сама фигура белорусского президента отнюдь не порождает у российского политического класса единодушного стремления продемонстрировать ему свою симпатию и поддержку. Но превалирующим оказывается раздражение критическим отношением

Запада (в том числе и в рамках «восточной политики» ЕС) к режиму Лукашенко. Давление на него по вопросам прав человека и демократии будет вызывать со стороны Москвы острое раздражение и после выборов. В России найдется немало людей, готовых к решительным действиям, дабы защитить братскую республику от враждебных посягательств. Причем не только из чувства солидарности с нею — но и ради своих собственных интересов. В частности, в контексте планов строительства «союзного государства России и Белоруссии». Ведь даже если этот проект будет оставаться по преимуществу виртуальной конструкцией, «антибелорусские» выпады со стороны ЕС будут *ipso facto* превращаться в выпады «антироссийские».

В этот ряд может быть поставлено и отношение Москвы к политике ЕС касательно Молдовы. Понятно, что наличествующий у России «уровень близости» с этой страной не идет ни в какое сравнение с тем, что имеет место в отношении Белоруссии. Но здесь есть несколько особых причин, придающих российской чувствительности даже более обостренный характер. Во-первых, это интеграционно-ирредентистские мотивы, связанные с Румынией — из них в принципе вытекает представление о более высокой предрасположенности Молдовы к переориентации в сторону ЕС. Во-вторых, это ситуация в Приднестровье и российская вовлеченность в нее (равно как и вовлеченность ЕС, которую в Москве считают имеющей прямо противоположную направленность). В-третьих, это более «продвинутая» политика ЕС в отношении Молдовы (в сравнении с другими странами СНГ).

Если выйти за пределы европейской части СНГ, то заслуживает быть упомянутым внезапно возникшее взаимное влечение Москвы и Ташкента. Причины его хорошо известны и, казалось бы, не имеют прямого отношения к «восточной политике» Европейского союза. Однако участие последнего в попытках подвергнуть Узбекистан международному ostrакизму весьма органично вписывается в описанную выше модель российских озабоченностей касательно стратегической линии, развиваемой ЕС на постсоветском направлении.

В общем и целом зона СНГ становится яблоком раздора между Россией и ЕС — причем именно на уровне понимания (или непонимания) политики друг друга. В российском восприятии речь идет о стратегии «выдавливания» Москвы из ареала, где сосредоточены жизненно важные интересы страны — и поэтому Россия готова поставить свои отношения с Европейским союзом чуть ли не в полную зависимость от его политики на данном направлении. Примечательно, что одновременно в России испытывают раздражение, когда обнаруживают точно такой же подход со стороны ЕС. То есть когда российский курс в отношении бывших братских республик, в котором видят все больше элементов наступательности и жесткости, считают наглядным свидетельством неоимперских амбиций Москвы и доказательством глубочайших расхождений между ЕС и Россией на уровне ценностей — что ставит непреодолимые препятствия для придания отношениям сторон характера стратегического партнерства.

Образ «вытеснения» России из постсоветского пространства (или, что одно и то же, образ «ухода» на Запад тех, кого она хотела бы видеть сориентированными прежде всего или даже исключительно на себя самое) удивительным образом напоминает аналогичные ментально-политические озабоченности из советского прошлого. Речь идет о временах налаживания отношений СССР и СЭВ с ЕЭС — когда этот процесс сопровождался тревожными размышлениями Москвы о возможности потерять восточноевропейских союзников. Ведь санкционировав легитимацию западноевропейского интеграционного сообщества в контексте отношений «Восток — Запад», она уже не могла бы противодействовать его политической привлекательности для этих стран. Причем официально постулировалось, что такая привлекательность будет, естественно, результатом политических манипуляций и бесстыдного пропагандистского нажима, тогда как на деле она молчаливо считалась само собой разумеющейся. Итогом в любом случае становился дрейф восточноевропейских «друзей» в западном направлении и кошмарное видение «единой Европы», включающей в себя союзников СССР по «социалистическому содружеству», но без самого Советского Союза. Такая модель могла быть описана формулами типа «Europe from Brest to Brest» (Европа от Бреста [французского] до Бреста [советского]) или «Europe from P to P» (Европа от Португалии до Польши). Сегодня в этой модели лишь произошло некоторое смещение в восточном направлении центра тяжести: Россия замещает СССР, а место восточноевропейских сателлитов занимают три западных страны СНГ.

И не только они, поскольку не вполне ясно, где географические пределы «восточной политики» ЕС и не будет ли она дополнена экспансией в направлении Кавказа. Во всяком случае, Южный Кавказ в июне 2005 г. был включен в ENP и, таким образом, сегодня официально считается частью ближайшего окружения ЕС. Между тем российские интересы там (в сравнении с интересами ЕС) являются гораздо более масштабными, а их легитимность — более очевидной. И это становится дополнительным потенциальным стрессом в отношениях между Россией и ЕС. Более того: а что, если ЕС и на этом не остановится, начнет распространять щупальца своей «восточной политики» еще дальше на Восток, в направлении Центральной Азии? Пусть сегодня такая перспектива выглядит очень неясной и в любом случае неблизкой — но алармистский взгляд на вещи будет не колеблясь рассматривать ее как сориентированную против интересов России. Поскольку еще один сектор постсоветского пространства станет своего рода «спорной территорией», где ЕС и Россия схлестнутся в борьбе за влияние.

Масла в огонь добавляет то обстоятельство, что на постсоветской территории сохраняются конфликтные ситуации, возникшие на почве сепаратизма (Приднестровье, Абхазия, Южная Осетия) и/или ли по причине оспариваемой государственной принадлежности территорий (Нагорный Карабах). Россия так или иначе вовлечена в большинство этих ситуаций — что, однако, не стало отправной точкой для урегулирования конфликтов. Отсутствие результатов, казалось бы, делает правомерным рассмотрение возможности подключения

других участников международной жизни (в том числе и Европейского союза) к посредническим и миротворческим усилиям. Для самого же ЕС такая линия была бы вполне естественной в свете его курса на создание стабильного международно-политического окружения — тем более, что именно эта логика является стержневой в «европейской политике соседства» Европейского союза (ENP).

Однако у России фактическая или эвентуальная активизация ЕС в зоне конфликтов на постсоветской территории не вызывает никакого энтузиазма. Во-первых, у нее возникают подозрения касательно мотивов такой активизации; гипотеза об их альтруистическом характере, как правило, вообще не является предметом рассмотрения. А во-вторых, здесь возникает соображение принципиального свойства: нежелание видеть внешних игроков там, где велики собственные ставки России. (Впрочем, вряд ли есть основания считать такой «синдром эксклюзивности»¹ — т.е. стремление *исключить* других акторов — только или прежде всего российским феноменом. По тем же самым основаниям Марокко, к примеру, не очень хочет более энергичного вовлечения ЕС в «свой» конфликт, касающийся Западной Сахары.)

Но главное, этот мотив отнюдь не сводится к абстрактно-ценностным или престижным моментам. Здесь можно предположить и существование совершенно рационального расчета: «доступ» ЕС к конфликтам вокруг некоторых из перечисленных территорий будет для России контрпродуктивным, если возникнет ситуация, когда вопрос об их выходе из соответствующих стран и вхождении в состав России будет поставлен в практическую плоскость. Весьма вероятно, что позиции ЕС и России окажутся при этом диаметрально противоположными.

Впрочем, международно-политический контекст такого развития событий будет в немалой степени определяться решениями касательно статуса Косово. Если сецессия этого региона окажется санкционированной на международно-политическом уровне, в том числе и Европейским союзом — последнему, как считают в России, будет непросто найти достаточно убедительные основания, по которым такая модель неприменима к другим аналогичным ситуациям. Российский президент на этот счет, как известно, высказался достаточно недвусмысленно.

В оценке практических возможностей ЕС касательно конфликтного регулирования у россиян тоже могут быть основания для определенного скепсиса. Механизм ЕС функционирует на основе тщательно разработанных (и постоянно дорабатываемых) политико-правовых алгоритмов. Они кодифицированы и институционализированы — что предопределяет их устойчивость, но одновременно снижает их адаптационные возможности. То, что не вписывается в имеющуюся схему, не обязательно становится неразрешимой проблемой — но существенно ослабляет эффективность управления. Именно этот случай

¹ *Exclusion* (англ.) — исключение.

и представляет собой проблематика урегулирования конфликтов в зоне бывшего СССР как объект внимания Европейского союза.

Его деятельность по урегулированию указанных конфликтов должна реализовываться через два параллельных канала, по линии «европейской политики соседства» (ENP) и по линии «общей внешней политики и политики безопасности» и «европейской политики безопасности и обороны» (CFSP/ESDP). В первом случае главным оператором является Комиссия; именно по линии ENP могут быть использованы финансовые и экономические инструменты, владение которыми и предопределяет конкурентные преимущества ЕС как игрока на международной арене. Но это актуально в основном на стадии предотвращения конфликтов (которая, если говорить о всех четырех конфликтных ситуациях на территории бывшего СССР, давно пройдена) и на стадии постконфликтного восстановления (до которой еще очень далеко). А собственно кризисное регулирование — это компетенция CFSP/ESDP, что предусматривает предоставление главной роли Совету. Здесь уже нет возможности использовать именно тот рычаг, который был бы наиболее эффективен со стороны ЕС; простое обещание ресурсов, которые будут предоставлены после урегулирования, оказывается не очень сильным аргументом. Эту коллизию должна была смягчить «Конституция для Европы» — но судьба последней, как хорошо известно, остается более чем неопределенной.

В российском отношении к указанной бивалентности ЕС не прослеживаются каких-то особо артикулированных негативных коннотаций. Но противоречивость такого положения вещей очевидна, и она в принципе корреспондирует с привычным для российских аналитиков упреком, адресуемым Западу — в том, что он с удовольствием критикует российское участие в конфликтных ситуациях на территории бывшего СССР, но взять на себя адекватное бремя ответственности не спешит. Справедливости ради надо сказать, что как только такая возможность возникает или просто начинается обсуждаться, флегматизм российской стороны довольно быстро уступает место гораздо более заинтересованному (и настороженному) вниманию.

В общем и целом российское восприятие «восточного вектора» политики ЕС характеризуют:

- осторожный скептицизм в оценке нынешней стадии развития европейской интеграции;
- ощущение возросших возможностей самой России;
- повышенная чувствительность к статусным параметрам;
- возрождающиеся антизападнические мотивы;
- обостренная подозрительность к попыткам внешних действующих сил закрепиться или даже просто обозначиться на поле, которое Россия считает своим *rag excellence*.

В интеракциях с ЕС у России есть ряд сильных карт:

- прежде всего ее объективно высокая роль как важного фактора обеспечения энергетических потребностей ЕС,
- а также возможность обратить себе на пользу прагматическую заинтересованность западных стран в поддержании относительной стабильности внутри российского политического пространства и по его периметру.

Вместе с тем ряд факторов делают положение страны уязвимым. Прежде всего это:

- гипертрофированная роль нефтегазового фактора во взаимоотношениях с внешним миром;
- а также растущее политико-психологическое отчуждение по линии Запад — Россия.

Кроме того, в своем отношении к «восточной политике» ЕС Москва, как представляется, недооценивает значение некоторых обстоятельств:

- того, что центробежные тенденции в СНГ развиваются под воздействием не только внешних, но и эндогенных факторов;
- что само понятие «зона влияния» все больше становится атрибутом прошлого;
- что влияние (без кавычек) требует не столько показной воинственности, сколько достаточно тонкой политики и разнообразного инструментария;
- что расчет на усиление влияния в условиях дестабилизации может оказаться контрпродуктивным с точки зрения российских интересов более общего плана, ориентированных на более длительную перспективу;
- что если своих собственных сил для влияния не хватает, нет ничего зазорного в продвижении его совместно с кем-то из других внешних акторов;
- что из этих внешних акторов Европейский союз, возможно, более привлекателен, чем многие другие эвентуальные российские партнеры-конкуренты.

РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ В ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ*

Выборы в Европейский парламент стали важным событием для интеграционного сообщества, поскольку они так или иначе соотносятся со многими существенными аспектами его эволюции. Это единственный в ЕС орган, который формируется на основе прямого голосования граждан стран-членов. Результаты прошедшего голосования требуют серьезного внимания при анализе страновых или проблемных сюжетов, возникающих в контексте развития европейской интеграции, а также российских интересов на этом поле и наших взаимоотношений с Европейским союзом.

При общей оценке итогов выборов наиболее значимыми представляются три темы.

(i) Первая касается относительно высокой явки избирателей — в целом по ЕС она составила порядка 50%.

Этого, вообще говоря, практически никто не ожидал. Тенденции последних сорока лет, казалось бы, давали основания для прямо противоположных прогнозов. На первых прямых выборах в Европейский парламент в 1979 г. к урнам пришли более 60% избирателей, но затем данный показатель пошел вниз и никогда не возвращался к исходным высотам. Достаточно часто процент участия избирателей в «европейских выборах» оказывался скандально низким (как, например, в Польше в 2014 г., когда он составил 22%).

Возникает вопрос — речь идет о случайной флуктуации или о чем-то более серьезном? Ведь выборная статистика может отражать перемены в общественных настроениях. В данном случае — в настроениях по поводу проекта «единой Европы».

В конце 1940-х — начале 1950-х гг., когда эпоха интеграции только начиналась, на этот счет было много энтузиазма и завышенных ожиданий. Но в последние полтора-два десятилетия им на смену приходят прямо противоположные эмоции. Конституция для Европы провалилась. Миграционный кризис чуть не рассорил всех со всеми. Брекзит может оказаться началом распада всего интеграционного объединения. Может быть, ЕС вступил в фазу заката? Так думают и говорят многие «евроскептики» (и внутри ЕС, и за его пределами).

* Выступление на открытии научной конференции «Итоги выборов в Европейский парламент 2019 г.» (Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова и Институт Европы РАН. 6 июня 2019 г.). См.: Выборы в Европарламент — 2019: национальные ответы на дилеммы европейской интеграции / Под ред. Ю.Д. Квашнина, А.К. Кудрявцева, Н.С. Плевако, В.Я. Швейцера. М.: ИМЭМО РАН, 2019.

Из такого видения, казалось бы, логично вытекает тезис о «снижении интереса к европейской идее». А высокий процент принявших участие в выборах его опровергает. Так что — можно говорить о смене почти полувекowego тренда? О возникшем вдруг «втором дыхании» в поддержке интеграционного проекта? Наверное, спешить с таким умозаключением не стоит. Но то, что оно стало возможным (хотя и не обязательно безусловно верным), должно стать предметом серьезных размышлений. Интеграционное развитие в рамках ЕС сталкивается с немалым числом проблем, решать их весьма непросто, причем иногда приходится даже включать реверс. Но делать вывод о том, что «поддержка снизу» исчерпана и на этом основании ставить крест на европейской интеграции, явно преждевременно.

Может быть, уместно скорректировать и всю негативистскую тенденцию в представлениях о ЕС. Это объединение, несмотря на неровную динамику своего развития, было и остается значительным фактором европейской и вообще международной реальности. И не надо уповать на его эрозию в прогностических оценках, даже если она кому-то кажется желаемой по геополитическим или иным основаниям.

Примечательно, что потребность в уточнении оценок в отношении европейской интеграции возникает в связи с выборами в ЕП. Здесь надо бы упомянуть о еще одном расхожем стереотипе — который выстроен на представлении о том, что этот институт не играет сколько-нибудь заметной роли в развитии интеграции и от него практически ничего не зависит. Это неправильное представление! Оно соответствует 1960–1970-м гг., но с тех пор много воды утекло, и ситуация во многом изменилась.

Во внутреннем балансе сил между основными компонентами институциональной структуры ЕС общая тенденция, которая прослеживается по крайней мере на протяжении трех десятилетий, состоит в относительном повышении веса Европейского парламента. Его поддержка является обязательным условием во многих важных звеньях процесса разработки интеграционной политики. Причем присутствие Европейского парламента становится все более заметным для граждан. От него зависят многие стороны их жизни — и плата за электричество, и количество часов в рабочей неделе, и тарифы автомобильной парковки, и стандарты по защите данных...

В этих казалось бы мелких вопросах находит свое отражение крупная проблема, касающаяся интеграции — готовность воспринимать ее не только как нечто, относящееся к «большой политике», но и как все более важный фактор повседневного существования. Причем достаточно высокая явка избирателей на выборы в ЕП свидетельствует не только об оценке ими интеграции как феномена, заслуживающего внимания. Это еще и показатель представлений о том, насколько граждане могут повлиять на эту сторону жизни самим фактом своего участия в голосовании. Показатель, который уместно соотнести с аргументами критиков на предмет того, что рассуждения о демократизации интеграционного процесса — не более чем пропагандистский флер либо рутинное прикрытие амбициозных олигархических или геополитических устремлений. Поскольку

очевидно, что такие аргументы рассыпаются как песок в свете продемонстрированного интереса к выборам. В сущности, речь идет о легитимизации роли Европейского парламента как инструмента, который позволяет выявить предпочтения граждан и транслировать их в плоскость принятия политических решений.

Правда, это качественная характеристика не столько феномена интеграции, сколько политической системы, в рамках и на основе которой он возникает и развивается. Но прошедшие выборы еще раз продемонстрировали значимость последней для объединительных процессов. Что, возможно, имеет гораздо более существенное значение, чем все адресуемые интеграции упреки и критические эскапады.

(ii) Второй важный сюжет, который обращает на себя внимание в связи с выборами в Европейский парламент, касается их итогов. Здесь самым примечательным представляется факт неоправдавшихся предсказаний касательно общего антилиберального сдвига, который многим казался неизбежным в свете тенденций политического развития последнего времени в западных — и не только западных — странах.

Рулады на эту тему приходится слышать достаточно часто. Их нельзя относить только на счет соответствующих политических предпочтений или незатейливой логики, позволяющей выдавать желаемое за действительное. Нет, такие оценки возникают не на пустом месте — они отражают то, что происходит во внутривнутриполитической динамике немалого числа стран, причем достаточно значимых для того, чтобы высказывать предположение о некоей закономерности общего характера. Упомянем в данном контексте хотя бы США, Индию, Австралию. Этот тренд прослеживается и в ареале ЕС. А по мнению некоторых наблюдателей, именно там он возник и даже получил наиболее значительное развитие. В некоторых странах ЕС политические сдвиги на этой почве оказались весьма значительными, а встречная «левая волна» пока остается мало заметной (хотя признаки ее кое-где уже возникают).

Выборы в Европейский парламент, согласно этой логике, должны были отразить указанную тенденцию. Причем опросы как будто бы давали основания для такого прогноза. На деле же ни сокрушительного поражения либерально ориентированной политической линии, ни успешного наступления правого популизма не произошло — в чем видится весьма важный общий итог состоявшихся выборов.

Конечно, если предлагается считать важным не то, что произошло, а то, чего не произошло — такая оценка может показаться как минимум несколько расплывчатой. И все же факт остается фактом: выборы не принесли ожидавшегося провала либеральной парадигмы. Она не победила — но и не рухнула. А достигнутое ее оппонентами вовсе не оказалось таким ошеломляющим, как они рассчитывали. Понятно, что жизнеспособность того или иного политико-идеологического течения определяется не выборами. Но они могут служить одним из немаловажных индикаторов. И в данном случае этот индикатор засвидетельствовал: не надо спешить с объявлением тризны по политическому либерализму.

Оценки происшедшего, вероятно, должны иметь более нюансированный характер. Правые и националисты усилились — но не настолько, чтобы стать безусловно доминирующим сегментом в политическом спектре. Радикальные фракции тех и других добились успеха — но отнюдь не триумфального. Популисты на подъеме — но его пределы, кажется, уже достигнуты.

Самое поразительное — это то, что по большому счету сохраняется общая конфигурация в Европейском парламенте. Если ее обрисовать общими мазками (с неизбежной долей условности), то в центре, как и раньше, будут консерваторы, либералы и социалисты. Соотношение сил между ними менялось в прошлом и будет, по всей вероятности, меняться в будущем, но вместе они образуют некоторое ядро политической констелляции в ареале интеграционного сообщества. Те, кто левее центра, имеют треть голосов (и даже больше). Столько же — центристы и непосредственно примыкающие к ним реальные или потенциальные партнеры справа. На крайне правом фланге аккумулирована только пятая часть голосов. Если с их участием объединятся все, кто правее центра, теоретически можно будет мобилизовать почти половину депутатских мандатов. Но в такой коалиции вряд ли согласятся участвовать традиционные центристы.

В целом расстановка сил в Европейском парламенте после выборов не дает оснований ожидать каких-то катаклизмов или резких потрясений. В этом смысле он оказывается фактором стабильности на институциональном поле ЕС. Особенно если сравнивать этот усредненный ландшафт по результатам «европейских выборов» с тем, что наблюдается на уровне стран-членов. Там вырисовывается более смешанная картина.

Если смотреть на итоги выборов в Европейский парламент по странам, то разброс предпочтений избирателей оказался более широким, а разломы на политическом поле более радикальными. В некоторых странах отмеченные выше прогнозы касательно право-популистского натиска оправдались — в Венгрии, Польше, Италии. На уровне «грандов» эта волна оказалась более сбалансированной по причине разных результатов в разных странах (во Франции порядка 30 процентов, в Германии — вдвое меньше). Но в целом фактор ЕС смягчает эксцессы и крайности, которые могут наблюдаться в страновом контексте, оказывает на политическую ситуацию де-радикализирующее воздействие.

(iii) Применимо ли это к взаимоотношениям ЕС с нашей страной — вопрос открытый. Такова третья общая тема, которая представляет для нас интерес при взгляде на выборы в Европейский парламент из России.

Эту проблему не выносили на выборы как отдельный вопрос. Но в ходе обсуждения международных дел не затрагивать российские сюжеты было невозможно. При этом резко критический крен в отношении России был очевиден. Он, собственно говоря, соответствует официальной линии ЕС. Страновые нюансы здесь есть, но в общем и целом они нивелируются на интеграционном уровне. Причем не по наименьшему общему знаменателю, а скорее наоборот — с дисциплинирующим эффектом «общей внешней политики и политики безопасности».

Политические тяжеловесы, как это было и раньше, в состоянии оградить свои интересы — но не противопоставляя свою линию курсу интеграционного объединения, а добиваясь его корректировки. Как это произошло с вопросом о «Северном потоке — 2». Правда, больше такого рода примеров практически нет — возможно, из-за отсутствия соизмеримых по масштабу проектов.

Вывести взаимоотношения России со странами ЕС из клинча, в котором они находятся вот уже пять лет, наверное, проще на двустороннем уровне. Причина понятна — именно в таком формате могут сработать чисто прагматические мотивы, поскольку у разных участников ЕС они неодинаковы. Тогда как во взаимоотношениях с интеграционным сообществом в целом сложнее выйти на молчаливое признание формулы *business as usual*. Внутри же него наиболее непримиримую позицию занимает как раз Европейский парламент. С ним — по причине самой специфики его статуса и характера деятельности (открытость, публичность, политизированность, заостренность на *mass media*) — гораздо труднее договариваться о компромиссах, «разменах», взаимоприемлемых умолчаниях и т.п.

Не случайно наиболее резкие демарши, адресованные России, исходят именно от Европейского парламента. Он еще в 2014 г. выступил с рекомендацией отказаться от строительства газопровода «Южный поток», затем призвал «критически пересмотреть» отношения ЕС с Россией и больше не считать ее стратегическим партнером, остановить строительство «Северного потока — 2», пересмотреть Соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

Выборы в ЕП вряд ли изменят эту конфронтационную настроенность парламентской ассамблеи. Не стоит рассчитывать и на изменения в связи с появлением в ней ультраправых, хотя с некоторыми из них у отдельных представителей нашего истеблишмента установились отношения чуть ли не взаимной симпатии. Не исключено, что даже если в тех или иных странах на уровне правительства и элит станут вызревать настроения в пользу менее конфронтационной и более кооперативной линии на российском направлении, Европейский парламент будет в этом плане скорее сдерживающим фактором.

Впрочем, и без этого вряд ли есть основания настраиваться на возможность быстрых перемен в отношениях с ЕС. Восстановление этих отношений будет процессом долгим и нелегким. Уже скоро мы поймем, какой вклад в него — со знаком плюс или минус — внесут прошедшие выборы в ЕП.

БЕЗОПАСНОСТЬ В АРКТИКЕ: ГОРИЗОНТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА*

Если рассматривать Арктику под углом проблем обеспечения безопасности, то обращают на себя внимание два обстоятельства. С одной стороны, имеется довольно высокий уровень кооперативного взаимодействия стран, проявляющих внимание к региону. С другой — высказываются достаточно тревожные оценки о возможности развития в нем негативных тенденций. Российские эксперты обращают внимание на планы военного строительства и проводимые в регионе военные учения западных государств. Западные эксперты ссылаются на существенную активизацию военной деятельности нашей страны по северному вектору, наращивание ее военной инфраструктуры в Арктике. Все стороны внимательно следят за реально осуществляемыми и возможными военными приготовлениями друг друга, просчитывая наихудшие возможные сценарии. Здесь есть риск возрождения конфронтационной ментальности, которую, как казалось еще несколько лет назад, мы начали преодолевать на основе сотрудничества.

Такое развитие ситуации не является необратимым. Как показывают наши исследования, никаких причин для военного конфликта в Арктике нет. Проблемы, с которыми мы сегодня сталкиваемся в прочтении военно-политической обстановки в регионе, привнесены из сферы «большой» политики. Они усугубляются свертыванием сотрудничества России и других арктических стран в сфере безопасности вследствие украинского кризиса. В этих условиях, как отмечают многие российские, американские и европейские эксперты, крайне важны демонстрация всеми сторонами сдержанности в военной области, меры доверия (транспарентности), сохранение и расширение каналов для коммуникации между военными во избежание ошибочной интерпретации действий друг друга.

* * *

До начала украинского кризиса военные угрозы в Арктике оценивались странами региона как относительно низкие. Вооруженный конфликт в регионе считался маловероятным. Исследования, проводившиеся в последние десять лет научными коллективами и экспертами разных стран независимо друг от друга,

* В соавторстве с А.В. Загорским. Доклад подготовлен для международной конференции «Северным морским путем к стратегической стабильности и равноправному партнерству в Арктике» (30 августа — 1 сентября 2016 г., Анадырь — Певек).

показали отсутствие здесь как значимых поводов для межгосударственных конфликтов, так и признаков гонки вооружений. В будущем не исключалось возникновение споров в связи с взаимным наложением прав прибрежных стран на расширенный континентальный шельф в Северном Ледовитом океане. Однако сценарий перерастания таких споров в серьезное столкновение и тем более военно-политический конфликт рассматривался как нереалистичный. В таком прогнозе ключевую роль имела и имеет политическая составляющая: все заинтересованные страны договорились урегулировать соответствующие вопросы на основе норм Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

В области безопасности применительно к перспективам региона произошло примечательное переключение акцентов: основное внимание арктические государства стали уделять вызовам для экологической безопасности и безопасности человека, порождаемым в Арктике климатическими изменениями и расширением экономической деятельности (прежде всего разведки и освоения ресурсов шельфа, интенсификации судоходства). Главное внимание в связи с этим надо было переносить на повышение готовности к ликвидации последствий природных и техногенных катастроф (например, разливов нефти), на укрепление потенциала для авиационного и морского поиска и спасательных операций.

Это нашло свое выражение и в свертывании инвестиций в военную инфраструктуру в регионе. Большинство арктических стран основную ставку сделали не на односторонние усилия, а на расширение регионального сотрудничества. Был налажен диалог военных и правоохранительных структур, центральное место в котором занимали проводившиеся с 2012 г. ежегодные встречи начальников генеральных штабов стран Арктического совета. Совершенно оправданными казались надежды на то, что сотрудничество в противодействии невоенным угрозам будет способствовать преодолению унаследованных от холодной войны разделительных линий в регионе (пять из восьми стран Арктического совета являются членами НАТО).

* * *

Однако на фоне развития событий на Украине и вокруг нее, следствием которого стал кризис в отношениях между Россией и Западом, вновь возобновилась дискуссия о милитаризации Арктики. В результате принятых Западом санкций приостановлено проведение совместных с Россией военно-морских учений. С 2014 г. не проводятся встречи начальников генеральных штабов стран Арктического совета. Изменилась тональность и усилилась риторика в обсуждении военно-политических вопросов. В оценке военных угроз в регионе наметился сдвиг в сторону их оценки через призму не столько намерений, сколько военных потенциалов, военной деятельности и планов военного строительства прибрежных государств в Арктике.

Наращение конфронтационной риторики в отношениях между Россией и Западом совпало с активной фазой восстановления и модернизации военной инфраструктуры нашей страны в арктической зоне. Значение последней

для безопасности России всегда оценивалось как высокое, чем и объясняется как обладание ею внушительной развернутой военно-морской группировки в регионе, так и усилия по обеспечению ее дееспособности. Такие усилия могут выглядеть достаточно масштабными на фоне долгого — почти двадцатилетнего — периода низкой активности Российской Федерации по северному периметру своих границ. Отсюда — участвовавшие разговоры о том, что Россия провоцирует гонку вооружений в Арктике.

Важно, однако, констатировать, что происходящее сейчас обострение международной обстановки — по крайней мере на нынешнем этапе — не привело к пересмотру как западными государствами, так и нашей страной их в целом спокойных оценок военно-политической ситуации в Арктике, планов военного строительства и военных учений в регионе. Немало экспертов подчеркнуто избегают искусственно драматизируемых оценок и алармистских выводов, не усматривают в современном развитии дел угрозы гонки вооружений. Указывается и на протяженность морских границ России, стратегическое значение для нее Северного флота. Прогнозы начинающейся в Арктике гонки вооружений нередко становятся источником информационного шума и могут использоваться для пропагандистских компаний, но с ними контрастируют по-прежнему уравновешенные официальные оценки военно-политической обстановки в регионе прибрежными государствами. Стоит подчеркнуть, что эти оценки в целом сохраняют корректный, сбалансированный характер, несмотря на общий неблагоприятный международный фон.

Так, в 2015 г. занимавший в то время пост министра иностранных дел Дании М. Лидегард подчеркивал: «Арктика по-прежнему остается регионом с низким уровнем напряженности. Продолжая сотрудничество в рамках Арктического совета и в других форматах, надо сделать так, чтобы такое положение дел сохранилось и в будущем. Здесь необходимо избегать влияния конфликтов, возникающих в других регионах». Министр обороны Дании Н.Ваммен подтвердил отсутствие прямых военных угроз для Дании со стороны вооруженных сил других государств.

Снижению накала дискуссий по поводу расширения военной деятельности России в регионе способствовал и адмирал Р. Папп — представитель США по вопросам арктического сотрудничества. На вопросы по поводу нарастающей «битвы за Арктику» он констатировал: «Нет там ни битв, ни войн, ни конфликтов». Любопытен его ответ критикам российской политики: «После того значительного сокращения российской активности в Арктике, которое мы наблюдали с окончанием холодной войны, любая деятельность может считаться наращиванием. Я внимательно изучил этот вопрос. На России лежит огромная ответственность, так как она имеет протяженное побережье и северные морские пути через Арктику. Теперь Россия совершенствует свои базы и коммуникации, привлекает ресурсы. Я думаю, что это законная деятельность, ведь нужно иметь вспомогательную инфраструктуру в своих собственных территориальных водах. Да, Россия проводит реорганизацию Северного и Тихоокеанского флотов. Но это ее стратегический ресурс, который может использо-

ваться везде в мире. Так что я не вижу никакой дестабилизации в Арктике. Конечно, надо наблюдать за любым наращиванием военной активности. Но преувеличенно реагировать тоже не стоит».

* * *

Руководство западных стран на данном этапе со всей очевидностью решило не драматизировать ситуацию в Арктике. Конечно, играет свою роль и то обстоятельство, что данный район имеет периферийное значение с точки зрения военных, политических и экономических интересов большинства из них. Вместе с тем надо иметь в виду: ситуация может измениться — как в результате меняющихся оценок военно-политической обстановки в регионе, так и в результате смены правительств в арктических государствах.

В этих условиях особое значение приобретает проявление сдержанности в военном строительстве и деятельности в Арктике, согласование странами региона мер по восстановлению и укреплению доверия в военной области, которые будут снимать неоправданную подозрительность. Целесообразно воздерживаться от риторики по поводу военных опасностей в регионе. Надо в этом ключе осуществлять и практические действия: направлять предварительные уведомления о планах проведения военных учений в регионе, приглашать на них наблюдателей из всех стран Арктического совета, организовывать посещения объектов военной инфраструктуры.

Важно в полной мере реализовать потенциал не затронутого санкциями двустороннего и многостороннего сотрудничества: регулярно проводить совместные учения в рамках соглашений стран Арктического совета о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании (2011), действиях по ликвидации последствий разливов нефти в Арктике (2013), использовать с этой целью учрежденный в 2015 г. Арктический форум береговых охран. Желательно как можно скорее вернуться к практике регулярного проведения встреч начальников генеральных штабов стран Арктического совета.

Не меньшее значение имеет сохранение высокого уровня предсказуемости политики арктических стран, в особенности по таким чувствительным вопросам, как установление внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. Такая предсказуемость обеспечивается соблюдением достигнутых на этот счет договоренностей.

В 2008 г. прибрежные государства подтвердили свою приверженность «упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий» на основе норм Конвенции ООН по морскому праву. В 2014 г. Россия, Дания и Канада зафиксировали обменом дипломатических нот взаимную договоренность решать возникающие в связи с установлением границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане вопросы на основе сотрудничества.

Участники этой договоренности с удовлетворением констатировали, что в 2014–2015 гг. они выполнили свои обязательства: после представлений Дании

и России, адресованных Комиссии по границам континентального шельфа, в ООН были направлены ноты согласованного содержания. Обращает на себя внимание и позитивный тон ноты, направленной США по поводу российского представления. В своем представлении 2015 г. Россия также подтвердила, что окончательная делимитация ее континентального шельфа в Северном Ледовитом океане с Данией (Гренландией), Канадой и США будет осуществляться в соответствии с положениями Конвенции 1982 г. после принятия Комиссией рекомендаций по заявке Российской Федерации.

До тех пор, пока все арктические государства следуют своим обязательствам по Конвенции 1982 г. и соблюдают договоренности о порядке установления внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане и его делимитации на основе сотрудничества, этот процесс остается предсказуемым и управляемым. Конфликт здесь может возникнуть только в том случае, если какое-то государство попытается установить границы своего шельфа в обход положений Конвенции.

В целом регион Арктики демонстрирует возможности взаимовыгодного сотрудничества в вопросах обеспечения международной безопасности. Даже весьма чувствительные в этом плане проблемы могут быть предметом совместных договоренностей. Особенно важно, что имеющийся позитивный потенциал накоплен и сохраняется в условиях весьма непростой общей международно-политической динамики. Тем важнее его преумножить в интересах укрепления как региональной, так и глобальной безопасности.

RUSSIA AND ASIA: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR NATIONAL AND INTERNATIONAL SECURITY*

I. Introduction

Exploring Russia's security relations with Asia is both a fascinating and an ambitious task. Russia's interaction with Asia is poised to become one of the defining elements of world politics at the turn of the century and, at the same time, one of major uncertainties of the international system that has been undergoing fundamental transformation since the end of the cold war.

On Asia's part, two factors substantiate this. First, Asia is steadily gaining prominence in the world arena and this is likely to profoundly reshape the configuration of forces and correlation of power among major players in the international system. Second, the contours of an emerging security landscape in this vast area still remain blurred.

If in Europe the main lines of future international developments seem more or less clear, this is by no means the case in Asia. Spectacular economic growth in some parts of the continent has not been paralleled by the emergence of a stable political environment. Grippled by a high level of uncertainty and instability both domestically and internationally, Asia has substantial potential for sub- and inter-state conflicts while it lacks norms and institutions for channeling disagreements. Most of Asia is characterized by features that encourage instability, such as political fragmentation, uneven distribution of natural resources, uneven levels of economic development, a historical legacy of mistrust, animosities and conflicts, and the failure of attempts at reconciliation. Unsettled as it is, Asia is likely to remain a meeting-ground for competition among the major powers for resources and influence on regional politics.

On Russia's part, the systemic crisis accompanying its transition from the communist system will continue to grip the country at least for some years to come. It will, however, retain considerable influence on security developments along its borders, especially if its current decline is followed by recovery.

Long an active player in the Asian setting, Russia in the post-cold war era has been going through a painful process of redefining its national interests and tailoring the national security strategy to its reduced status and capabilities. Although the policy

* «Россия и Азия: вызовы и возможности для национальной и международной безопасности». На англ. яз. Опубликовано в кн.: Russia and Asia: The Emerging Security Agenda / Ed. G. Chuftrin. Oxford: Oxford University Press, 1999.

community in Moscow continues to be preoccupied with Russia's relationship with the West, its interaction with Asia is acquiring increasing importance in its own right. Itself affected by and contributing to the transformation in Asia, Russia has been steadily bringing the Asian factor to the forefront of its security thinking and foreign policy.

Yet both Russia's thinking about and its policy on Asia are in flux. Russian policy thinkers and decision makers have been slow in adapting and responding to the unprecedented change in the international environment. Intellectual and bureaucratic inertia means that Russia still sees its presence in Asia as mainly designed to affect the balance of its relations with the West — especially in view of the perceived need to counteract NATO's drive eastwards by securing more cordial ties with major Asian powers, such as China.

Assessing Asia as such, rather than as a function of its success or failure in other geopolitical dimensions, remains a formidable task for Russia. This is even more so since thought patterns and concepts developed for the realities of Euro-Atlantic politics are simply inadequate for understanding the intricacies of the Asian landscape and its Russian component. Furthermore, there is a need to look at the foundations of Russia's geopolitical interests and strategy in the region beyond the immediate pressures and responses. Russia's security interaction with Asia has to be viewed from the longer-term perspective, in decades rather than years.

This approach is also essential when discerning patterns in Russia's thinking about and policies towards the major subregions of Asia, such as Central, South and South-West Asia and Asia-Pacific. In each, Russia is facing a plethora of immediate challenges; none of them, however, can be adequately assessed and responded to unless both comparative and global perspectives are taken fully into account. Russia's attitudes towards, role in and interaction with the four major subregions will also have a significant impact on its evolving security agenda in a broader sense—that is, on Russia's overall international standing.

II. Factors in Russia's Asia policy

A number of general factors will inevitably have a crucial impact on Russia's security interaction with the external environment, in Asia and elsewhere. The most significant endogenous variable will be Russia's success (or failure) in building a viable political system and a functioning market economy. Among exogenous factors, globalization and the revolution in information technologies may in the long run represent the most serious challenge to Russia's role in the world arena.

Some fundamental factors, however, are specific to the Russia-Asia security interaction and differ in substance from those that relate to Russia's policy thinking and policy making concerning Europe or the USA. On the one hand, they arise from Russia's civilizational self-identification and its domestic developments. On the other hand, they are determined by the ongoing transformation of the international environment in Asia and Russia's perception of these changes.

Searching for identity

At the dawn of a new millennium, the discussion of the identity of Russian civilization seems once again to be developing into one of the important variables of Russia's approach to Asia. For centuries, the debate over whether Russia should connect its destiny with either Europe or Asia or invent its own, "third" Eurasian path has determined or influenced the ideology and policies of the major actors in the country. Since perestroika, and especially since the collapse of the USSR, the debate has flared up with renewed vigour.

It is by no means only a theoretical debate: on the contrary, the most important aspects of both domestic developments and Russia's external interactions are strongly influenced by the ongoing controversy over its civilizational characteristics. Russia's perception of and attitude towards Asia depend intrinsically on the degree to which its own identity, culture and mission are or are not associated with Asia. More specifically, substantive components of "Asianness", "Eurasianness" and "Europeanness" all have a place in Russia's civilizational self-identification; their peculiar mixture is a special case well worth analysis. The same applies to the relevance of each of these three for and their specific weight in the country's socio-economic and political system.

At the same time, the link between Russia's culture and mentality, its historical legacy and its self-identification, on the one hand, and its national interests and ambitions in the international arena, on the other hand, may be strong but does not necessarily predetermine its attitudes and policies towards the external world. The relationship between "civilization" and foreign policy does not amount to the former commanding the latter. The non-European characteristics of Russian civilization do not necessarily preclude rapprochement with the West, nor do the Asian components of its identity predetermine an "Asia first" policy.

Domestic politics

It cannot be denied that Russian culture (in a broad sense) provides some keys to the understanding of today's and tomorrow's interaction between Russia with Asia. The relationship, however, is exercised via specific concepts and theories of Russia's identity that have been brought to the fore of Russia's policy making. Some of them tend to overemphasize Russia's specificity; indeed, pointing up Russia's "Asia predicament" has become a distinct trend in the recent development of the country's political mentality. To understand why this happens and why it is happening right now, the interplay of foreign policy and domestic politics in Russia has to be considered.

Russia's domestic transformation has unleashed forces that have both the will and the power to influence the country's external course through formal and informal channels. There is a growing trend for foreign policy to be used for domestic needs. Russian officials are, however, also quickly discovering that domestic realities, such as the hostility of public opinion and/or of opposition groups, may significantly

curtail the government's room for manoeuvre, change the country's image abroad and send the wrong signals to its partners. As regards Russia's relationship with Asia, two basic sets of domestic factors are at the core of foreign-policy decision making.

First, the larger part of Russia lies in Asia, providing a combination of both security concerns and opportunities to overcome them. The Asian part of Russia is characterized by underdeveloped industry, low population density, dire infrastructure and poor communications which make the country vulnerable in the sense of security risks. At the same time Siberia and the Russian far east, with their enormous natural resources, have the potential for sustained economic growth that can boost the national economy as a whole. Whether and to what extent Russia is able to realize this potential and to build upon it in its policy with respect to Asia is an open question.

Second, the growing role of regional elites in the economic and political development of Russia is one of the most striking aspects of its post-communist transformation. Indeed, the debate on "federalization" is by no means over. The future of Russia as a single state is at stake in the face of significant centrifugal trends and a wide range of dangerous issues, from distribution of property and control over resources to ethno-territorial conflicts within the country, compounded by mass movements of refugees and migrants. Meanwhile, the ongoing devolution of power in Russia has already produced a considerable redistribution of political influence in favour of regional elites, with provincial leaders taking over some of the authority that was previously the domain of the central government and pursuing their own interests and policies, more often than not with disregard for Moscow's position.

This is especially discernible in the Asian part of Russia, more remote from and less effectively controlled by the "centre". Moscow's control is weakest in the territories east of the Urals, where the interplay between the interests of central and regional elites is becoming an increasingly strong factor shaping Russian policy towards Asia, often undermining the country's ability to hammer out a uniform position. In fact, the overall phenomenon of growing interdependence of foreign and domestic affairs in Russia is especially pronounced with respect to Asia, although their impact on each other is still poorly understood. Notably, the regional leaders in Siberia and the Russian far east are voicing increasingly frequent complaints about Russia's fixation on relations with the West. They advance policies that would promote reorientation towards Asia, thus allegedly providing considerable benefit for their regions.

At the same time, there are notorious examples of attempts by regional elites to exploit and dramatize local sensitivities about "external risks" emanating from the neighbouring Asian countries, as in Primorskiy Krai (the Maritime Province) with respect to China. This may considerably complicate Russia's "grand strategy" since Moscow, if it is to secure the loyalty of the regional elites, must take into account their perceptions of what Russia's short- and long-term aspirations on the international scene should be, where the focus of Russian foreign and security policy should lie, and what instruments Russia should employ in pursuit of its national interests.

By and large, while the emerging balance of power between the central government and the regions is becoming one of the strongest factors in the formulation of foreign policy, the Asian dimension of Russian foreign and security policy making will be considerably influenced by the diffusion and redistribution of power within the Russian polity. The “Asian components” of Russia’s domestic development represent both a huge potential asset for Russia’s policy with respect to “outer Asia” and a matter of serious concern.

Assessing the situation in Asia

Among the fundamental factors affecting Russia’s current and future stance in Asia, the changes in the global and regional security environments have a prominent place. Russia’s relations with Asia will depend to a great extent on its assessment of and adaptation to these changes.

The end of bipolarity allowed Russia to shed the burdensome obligation to maintain and promote its ability to confront the USA across the whole spectrum of international politics in Asia. At the same time, Russia could not ignore the fact that the new realities are also associated with new risks. The gradual erosion of the balance of power that emerged after World War II and accelerated dramatically with the end of the cold war is opening new prospects not only for cooperation between the states but also for their realignment, competition between them and rivalry in the search for a better place in the evolving international system. This cannot but introduce additional elements of instability and uncertainty in international developments and leaves Asia fully exposed to these risks if not even more exposed than other regions.

Besides, the end of the cold war ushered in an era in which the very concepts of power and security are being reviewed. On the one hand, less emphasis is being put on military strength in nations’ calculations and the “non-traditional” dimensions of security are gradually gaining prominence and requiring growing attention. On the other hand, the use of force by states and non-state actors is by no means a thing of the past. To a significant extent Asia represents an opposite trend; in particular, the most complicated nuclear issues are located in Asia¹.

¹ During the Cold war, the major nuclear focus of international developments was clearly located in two areas — relations between the 2 superpowers, and Europe. The INF Treaty (Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles) of 1987, START I (the 1991 US–Soviet Treaty on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms) and START II (the 1993 US–Russian Treaty on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms), and the US and Russian initiatives on tactical nuclear weapons have radically transformed the situation by marginalizing the importance of the nuclear factor. In Asia, the trend is in the opposite direction. China is the only “official” nuclear state and is increasing its capabilities in nuclear-weapon ballistic missiles; India and Pakistan have chosen to declare their nuclear capabilities; Israel is the only threshold country remaining; Iraq and North Korea have violated their non-proliferation commitments; Iran is suspected of activities prohibited by the 1968 Non-Proliferation Treaty (NPT); and a number of states have a latent capability to produce nuclear weapons quickly. (*Delpach, T.* Nuclear weapons and the “new world order”: early warning from Asia? // *Survival*. Vol. 40. No. 4 (winter 1998/99). P. 57–76.)

Thus, the evolving international setting in Asia requires Russia's special attention to evolving constraints, challenges and opportunities, as well as to both traditional and new security risks emanating from the region. Among them are the spillover of ethnic strife across interstate borders, disputes over territory, illegal immigration and flows of refugees amidst growing demographic imbalances in Russia proper, the spread of religious fundamentalism, arms smuggling, trans-border organized crime, drug trafficking and narcotics production, the proliferation of weapons of mass destruction and means for delivering them, environmental degradation, and so on.

Aggravating Russia's concerns about the prospects of defusing these threats is the inability of major and minor actors alike to move closer to establishing effective regional security forums and codify a framework of rules for both domestic and international conduct. In contrast to Europe, Asia has few institutionalized avenues for dispute resolution and no permanent mechanisms for enhancing mutual confidence and security – a deficiency which is especially worrisome in the light of the region's potential for instability and conflict.

Furthermore, post-Soviet Russia has found itself in a radically changed international environment in Asia. On the one hand, following the break-up of the USSR, a number of strategically located new players have emerged in Russia's immediate Asian vicinity, with no experience of statehood and exposed to external influences. On the other hand, with the end of the East–West rivalries some regional powers, no longer restricted by or benefiting from the cold war bipolarity, have engaged in a realignment drive and are revising their strategies with respect to Russia. Russia may, reasonably, be concerned that this volatility will evolve into a confrontational pattern that would have a seriously destabilizing impact on international developments.

At the same time, Russia views as potential assets the perceived commonality of its interests with those of some of its Asian neighbours and the possibility of forging short- and long-term alliances on specific issues, especially in view of its present weakness and the disappointment of its expectations of rapprochement with the West. Equally attractive for Russian strategists are the unique opportunities offered by Asia's rapid economic growth and explosion of trade, the maturity and capacity of Asia's arms markets, and its technological advances. Similarly, the experience of some countries in Asia offers a model of development embracing modernization without concomitant Westernization – a course that might be seen as preferable by a considerable part of the Russian public. It is indicative that debate continues to rage over the need for Russia to adopt the "Chinese model" – giving priority to internal stability through economic and political domination by the government over pluralistic democracy, human rights and openness to the world.

How this combination of challenges and opportunities will affect Russia's prospects in Asia is far from clear. Notably, Russia's perceptions of the new international environment in Asia vary across a very broad spectrum, as do assessments of Russia's ability to adapt to them.

One approach tends to dramatize the changes as extremely unfavourable to Russia, which is allegedly doomed to be downgraded to a second-rank country, either marginalized from the mainstream of economic and political developments in Asia or even

open to increasing external pressures with no real chance of resisting them. What follows from this scenario is a possibility or even likelihood of a hostile reaction by Russia to developments in Asia which might be viewed as adverse to its interests, thus provoking additional tensions in the continental international system.

The alternative reading of Russia's future in Asia does not underestimate the challenges emanating from the new economic, political and security realities on the continent, which are formidable, but focuses on Russia's potential to become an organic and even vitally important part of them, first as a geopolitical provider of stability from the Eurasian "Heartland" to the volatile southern edge of Asia, second as the possessor of important natural resources that will be in increasing demand by the dynamic Asian economies, and third as a global "balancer" mitigating North–South rivalry in the emerging international system and eventually even as a partner of Asia in the process of redistribution of global influence.

In any case, the prevailing trend in Russian thinking seems to assign a salient role to Asia in the country's quest to ensure stability along its periphery and regain its status as a major power capable of projecting influence well outside its borders.

III. Russia's stakes in Central Asia

Two factors determine the critical importance of Central Asia in Russia's foreign and security policy thinking about Asia. The first is the legacy of Russian imperial and Soviet history: numerous political and psychological complexes persist which are associated with the fact that this area was, until very recently, a constituent part of the USSR. Second, Central Asia, which for several decades was practically non-existent in the global geopolitical landscape, is now open to various external influences and might generate developments that require Russia's most serious attention.

Assets and challenges

Like other former colonial powers, Russia intends to build its future relations with the region on the assets accumulated during the tsarist and Soviet eras when it dominated the Central Asian space. These assets include:

- insider knowledge of local politics and bonds to indigenous elites;
- extensive military engagement, ranging from the total dependence of the newly independent states' military machines on Russian hardware, advice and technical support to the deployment of Russian troops on their territories;
- the multiple production and trade contacts which remain;
- the heavy reliance of many Central Asian industries and government agencies on the technical expertise of Russian specialists;
- a large, although diminishing, Russian diaspora; and
- the almost universal command of the Russian language in the region.

Because of these many assets, Russia treats Central Asia as an area of its vital national interest and a stage for reinstating itself as a major power. Apart from that, Central Asia plays a significant role in Russia's security-related calculations. It is both a treasure-trove of important natural resources and a crossroads of many strategic routes via which goods and raw materials can be transported, not least between North and South, and between Europe and Asia. The poorest area in the former USSR, the Central Asian states are desperate to bolster their development by opening up to foreign investment. Obviously, Russia stands to benefit from this if it secures a share in the most lucrative deals and controls the penetration of other major powers into the region, which it tends to consider as its exclusive sphere of influence. The major puzzle is how it will proceed to achieve these goals.

For the time being Russia's policy is driven by the security risks and challenges originating in or coming through Central Asia rather than by the manifold opportunities that the area represents. Among the risks and challenges are:

- the instability of political regimes based on regional and clan loyalties;
- a dearth of experience of statehood;
- disparities in levels of economic development within the region;
- a complex pattern of ethnic and religious differences, with ample potential for the growth of intolerance;
- rampant corruption;
- the heavy dependence of rural households on narcotics production and the involvement of economic and political interests in drug trafficking;
- the absence of essential infrastructure; and
- potential susceptibility to Pan-Turkism and the penetration of influences hostile to Russian interests.

Incentives and obstacles for involvement

All these factors are seen as both necessitating and complicating Russia's engagement in Central Asia. Furthermore, to the extent that the costs of its continued entanglement in Central Asia outweigh the benefits, Russia may choose to curtail the scope of its involvement. Some analysts argue that this involvement is driven by inertia rather than by future-oriented strategy, that Central Asia should be viewed as a burden rather than as an asset, and that it diverts Russia's attention from more promising channels of interaction with the external world.

This pattern of thinking was more typical of Russia's initial post-Soviet period than it is of the present. Russia now seems more oriented to expanding its presence in Central Asia. Moreover, it seems to hope that its influence will be relatively unchallenged for years to come and more enduring than was anticipated earlier. Having failed in their attempts to limit Russia's influence in the region, Iran and Turkey, lacking the power and resources to build on their historical and cultural bonds with Central Asia,

apparently prefer not to provoke Russia's hostility; rather, they are now seeking Russia's support for the policies that are high on their strategic agendas. It is also expected that the West, while having a stake in the development of Central Asia's natural resources, will be ready to accept Russia's *de facto* role of guardian of regional stability.

The attitudes of the Central Asian newly independent states towards Russia appear basically favourable to it and allow the expectation that Russia will be viewed as a strategic partner and eventually an arbiter in the disputes between them. Deriving their legitimacy in part from their long-standing ties to the government in Moscow, the incumbent political regimes often desperately need Russia's support to consolidate the fragile statehood of their countries. Moreover, only Russia seems to be willing and able to play this role. At the same time, the fear of Central Asia's secular elites that by enhancing ties with such countries as Iran they risk paving the way to power for their Islamic political opponents plays into Russia's hand.

Of crucial importance is the fact that the Central Asian states are landlocked. Since the routes passing outside Russia are both insecure and underdeveloped, these states need the Russian territory and infrastructure to export their natural resources, the only possible effective foundation of their eventual economic growth. Equally important for Central Asia's economic development is unhindered access to Russian markets. Similarly, Russia is able to provide the expertise, financial assistance and hardware that would enable the Central Asian states to maintain and upgrade their military capability.

However, shared interests notwithstanding, the prospects of relations between Russia and Central Asia remain in many respects unclear, especially in the long run. Thus, there is a great deal of disagreement between Russia and the Central Asian states over strategically important economic issues, such as the dispute between Russia, Kazakhstan and Turkmenistan regarding sovereignty over and exploration of oil reserves in the Caspian Sea. Another problem that has the potential to generate serious tension is that of the Russian diaspora in Central Asia. The impact of Russian minorities on the internal politics of individual Central Asian states, the way Russia and indigenous elites and the wider public view the future place of ethnic Slavs in Central Asia, and their eventual role in the promotion of Russia's national interests can all affect the character of Russia's relations with Central Asia. The issue of the Russians living in Kazakhstan deserves special attention, since it can both tie Kazakhstan into Russia's orbit and provoke crisis.

When dealing with Central Asia, Russia has to assess the stability of the incumbent regimes, the credibility of the opposition in each of these countries and the way in which the major domestic actors view cooperation with Russia. Whatever basic interests they share, there are no guarantees that close ties between Russia and Central Asia will survive the emergence of a new generation of leaders. Some of them at least might be less inclined to treat their northern neighbour as respectfully as their predecessors did. There are also different schools of thought in Russia about the character and extent of Russia's involvement in the domestic politics of Central Asian states. In particular, the question is widely debated whether Russia should seek to support the development of pluralism and the rule of law or should try to preserve the incumbent autocratic regimes, at least as long as they can maintain domestic stability and are loyal to Russia.

Another source of uncertainty for the interaction between Russia and Central Asia is related to the volatility of the political systems in the region. It is by no means a homogeneous entity but is fraught with intra-regional tensions, for instance, between Tajikistan and Uzbekistan, and may confront outsiders with difficult choices. If any of the Central Asian states were to seek to acquire hegemony, Russia's response might vary between hostility towards an undesirable competitor for influence, on the one hand, and preferential treatment for the strongest regional actor, in the hope that it would respond by demonstrating loyalty to Russia, on the other. Interestingly, it seems that both policy patterns are being seriously considered and even tested with respect to Uzbekistan, the first pretender to the status of a regional great power. There may also be other candidates for special attention from Russia, such as Kazakhstan (because of its proximity and large Russian diaspora) or Tajikistan (often viewed as a vitally important outpost in terms of geopolitical strategy).

There is a striking disparity in the approaches to and interests behind the drive for integration on the part of Russia and the Central Asian states. This disparity is basically related to different speeds of economic reform and levels of national wealth, but also to the broader vision of the substance and goals of eventual integration. In this regard, a litmus test of Russia's future posture in the region will be whether Russia, still gripped by severe economic crisis, is prepared to underwrite the cost of rapprochement with the former Soviet underdeveloped periphery. For the Central Asian states, access to vitally important resources from Russia is at stake and is to be paid for by their involvement in the framework of the Commonwealth of Independent States (CIS).

However, adjusting to Russia's dominant role in this structure is not necessarily the only available scenario for the newly independent states in Central Asia. Attempts by them to challenge "big brother" are becoming more frequent. The emerging intra-regional cooperation without Russia's direct involvement is at present only rudimentary, but Russia might become increasingly concerned with what has the potential to evolve into a pattern that develops independently from Russia and competes with a pan-CIS framework.

Meanwhile, most of the Central Asian states have manifested a clear interest in developing cooperation with other major powers. Their motives lie both in the economic and in the political spheres; one of them is certainly related to their desire to become less dependent on Russia and to have broader options on the international arena. Whether, and to what extent, the involvement of "other outsiders" in Central Asia is compatible with Russia's perceived interests in the region will most probably be a major concern for Russia and might eventually push it to seek the means to prevent or counterbalance such developments.

Russia's prospects in Central Asia will also be significantly affected by developments in neighbouring Afghanistan. These are examined in the next section. The explosive potential of Central Asia and its immediate environment represents a serious challenge to Russia. However, the "main lines" of Russia's policy are still to be defined and conceptualized. Failure to do this or significant delay in doing so may undermine Russia's future posture in and relationship with Central Asia.

IV. Russia's perspectives on South-West Asia

South-West Asia is of special relevance for Russia for at least three reasons:

- its proximity to the Transcaucasus and Central Asia, both of which are viewed by Russia as critically important zones of its vital interests;
- its volatility and susceptibility to external influences; and
- its pivotal role in a broader strategic context, especially with respect to developments in the Middle East.

The region is also increasingly important in the eyes of Moscow in the context of the post-cold war dynamic. Facing centuries-old rivals in a drive to fill the vacuum left by the disappearance of the Soviet Union, Russia seeks to forestall a further deterioration of its geo-strategic position by enlisting the support of non-traditional allies and exploiting contradictions between the powers involved.

Russia's interaction with three major countries in South-West Asia—Turkey, Iran and Iraq — is developing along these two mutually complementary lines of thinking. However, each of three cases has its own specific features.

The importance of Afghanistan goes beyond the South-West Asian region.

Turkey

Relations between Russia and Turkey are one of the keys to future developments in this part of Asia. The end of the East–West confrontation, Russia's loss of world-power status, and the emergence of independent states in Central Asia and the Transcaucasus cleared the way for Turkish activism in the areas where the tsarist and Ottoman empires competed until the very beginning of the 20th century.

Post-communist Russia has been particularly alarmed by Turkey's efforts to reinstate itself as a major actor in what Russia still regards as its special zone of influence. This alarmism seemed well grounded since Turkey was suspected of having good opportunities to play on its historical, linguistic and religious ties to peoples of Turkic origin and/or Muslim faith. Russia's apprehensions about "cultural imperialism" originating from Turkey have focused especially on its support for the Muslim peoples in Russia proper. The vociferous activity of Caucasian minorities in Turkey during the war in Chechnya was interpreted in Moscow as indicating that they had some influence over Turkey's policy.

Another Russian concern is connected with attempts by Turkey to divert the transport of oil and gas from the Caspian region to routes passing through its territory, which would seriously undermine Russia's prospects of controlling vitally important supplies to Europe. In addition, Turkey is attempting to restrict the passage of Russian sea traffic through the Bosphorus and the Dardanelles, ostensibly on safety and environmental grounds. Many Russians see in this not only efforts to support Turkey's economy but also a manifestation of enduring existential rivalry, exemplifying a continuity of conflict in Russian–Turkish relations.

More importantly, Russia sees Turkey's aspirations for a higher geopolitical profile, especially in the post-Soviet geopolitical space, as being encouraged and even orchestrated by the USA and other Western powers. This connection enhances Russia's suspicions that it is being encircled by a coalition of hostile interests.

Russia's concerns, however, seem to be mitigated by a number of factors. Turkey obviously lacks the resources to pursue an ambitious expansionist mission. Estranged from the European Union and under international pressure for its human rights record, it faces serious problems in playing the role of a bridge between Central Asia and the West and an agent of Westernization and "civilization". The recent advance of fundamentalist trends in the country has undermined its attractiveness as a social model of "moderate Islamization", and this is not unimportant for Russia in view of the considerable weight of the Muslim population in Russia.

The weakness of successive governments has undermined Turkey's ability to promote its strategic agenda abroad. This has afforded an opportunity to Russia, among others, to display an array of "sticks and carrots" to influence Turkey's behaviour. In the first category were rapprochement with Iran, unambiguous (if tacit) encouragement of the Kurdish movement, and the formalization of a Russian military presence in Armenia and Georgia. Among the "carrots" was Russia's offer to sell military equipment to Turkey, an initiative serving two purposes – to mitigate the decline in Russia's defence industries and toacerbate Turkey's rift with the USA.

Russia and Turkey have seen several ebbs and flows in their relations in recent years. However, the initial phase of their adaptation to post-cold war realities is coming to a close. The pattern of relations between them is somewhat reminiscent of their long-standing rivalry in earlier periods: traditional geopolitical considerations seem likely to endure for many years to come. At the same time, there are considerable incentives and possibilities for positively oriented interaction. The link between the historical legacy and the current and future dynamics in Russian–Turkish relations will be determined by a number of factors: the divergence and convergence of their interests with respect to some contentious issues of regional and international politics; their accommodation in areas of mutual interest; and the symmetry in their relations with external actors influential in the region, such as the United States and the European Union.

Iran

Iran is another key actor in South-West Asia and the object of the most serious attention on the part of Russia. Defying the patterns of history and geography, it emerged as Russia's potential ally in the post-cold war era for several reasons.

First, in terms of its immediate political concerns, Russia could not but appreciate the fact that Iran has consistently abstained from challenging Russia's interests in Central Asia and the Transcaucasus, pursuing a pragmatic policy and not proselytizing for its model of Islamist political organization. This approach has apparently been welcomed in Moscow, especially in the light of apprehensions that Iran's ideological and religious zeal might ignite major unrest throughout Eurasia. Iran's modest attempts

to develop ties with the former Soviet republics do not seem to have caused much concern in Russia. Russia considers Iran to be a useful broker in the Tajik civil war, where it has chosen to work in consonance with Russian mediation rather than to seek to exploit its bonds with the Shi'ite Tajik tribes. Similarly, Iran aligned itself with Russia on the burning issue of the delimitation of maritime boundaries and exclusive economic zones in the Caspian Sea, where control over substantial reserves of oil is at stake.

Second, ideological differences notwithstanding, Iran offers Russia a ground for carving out a zone of strategic and economic influence which Russia hopes will outlive the present regime in Iran. Thus, Russia is attempting to develop both economic and military relations with Iran, exemplified by the decision to sell nuclear reactors and military hardware amid international criticism.

Third, Russia judges its links with Iran to be both a counterweight to Turkey and a trump card in its relations with the West. Afghanistan could be another possible focus of Russian–Iranian interaction: both parties are interested in preventing Pakistan from filling the emerging vacuum there. More generally, a strategic connection with Iran might be an important asset for Russia if Iran emerges once more as a powerful regional actor, as seems likely.

Iran's present stand towards Russia stems from its strategically weak position. This is the product of:

- the USA's policy of containment, imposing extensive sanctions on Iran for its alleged support for international terrorism and involvement in subverting US-backed regimes;
- the alienation by Iran of most of its neighbours; and
- Iran's economic difficulties and technological backwardness.

Against this background, Russia and its Central Asian partners offer Iran an escape route from hostility and a prospect for upgrading its international status.

It is too early to say whether the Russia–Iran axis will prove to be a tactical expedient or a long-lived phenomenon. There is still a need for a proper assessment of domestic developments in Iran that could identify the influence and sustainability of social and political groups that advocate closer ties with Russia. The relation between Iran's continuing economic crises and its foreign policy is another unclear variable that might affect the country's relations with Russia. Still more important are the relative weight and dynamics of the US/Western factor with respect to both Russia and Iran; in particular, an eventual rapprochement of Iran with the USA might significantly affect the overall balance of power and interests in the region.

Iraq

Russia's stance towards Iraq is rooted in considerations that are in a way similar to those that feature prominently in its policy on Iran. Widely viewed as a pariah state, Iraq is under UN-imposed sanctions, the object of the US "double containment" strategy

and ruled by a government repulsed by virtually all its neighbours. Desperate to break its isolation and to snub the USA, Iraq offers Russia an opportunity to fill the vacuum with little external competition.

An important bilateral issue is Iraq's substantial debt to Russia, inherited from the time when Iraq was a Soviet client. Moreover, the cash-starved Russian defence industries would welcome the prospect of renewing cooperation with a state whose military capability is built on Russian standards, as would many other Russian industries, especially in such fields as nuclear energy, oil exploration and machine building.

Russia cannot, however, simply ignore or evade the West's opposition to its contacts with Iraq as it can in the case of Iran. Russia is under legal obligation, in accordance with UN Security Council resolutions, to observe the sanctions on Iraq, which can be lifted only with the consent of the USA. Consequently, Russia has pursued two objectives in parallel – to conclude numerous deals with the Iraqi leadership, awaiting their implementation as soon as legally permissible, and to push in the Security Council for the lifting of sanctions.

Admittedly, Russia's access to Saddam Hussein allowed it to play a role in a number of political crises, and this by and large has served to promote Russia's international status. The US–British missile and air strikes on Iraq in December 1998 seriously undermined Russia's ability to play such a role but at the same time created a serious excuse for its eventual rapprochement with Iraq. Still, Russia has to pursue a prudent line in its contacts with the regime of Saddam. First, Russia's being perceived as too heavily involved on his side would ignite strong criticism both inside and outside Russia. Second and more importantly, the basic features of the situation in and around Iraq may change radically in the post-Saddam era. The incumbent regime may one day be toppled under attack from the internal opposition reinforced by external pressures and/or instigation. It remains an open question which political forces might succeed the regime and whether they would lean more towards Russia or towards the United States. In any event, the next administration would be free not to honour the commitments undertaken by the deposed dictator, thus undoing what Russian foreign policy makers claim as successes. Worse, Russia might be deprived of any influence over Iraqi affairs and marginalized for years to come for having supported the regime of Saddam Hussein.

Afghanistan

Of the South-West Asian countries, Afghanistan is involved in the Russian–Central Asian geopolitical and security connection in many ways.

First, this involvement goes via Tajikistan, where Russia has been a prominent player and mediator in the civil war. Several Tajik opposition groups are based and trained in border areas in Afghanistan, which creates incentives for and risks of Russian political and military engagement in that country.

Second, Afghanistan itself is torn by internecine warfare waged by coalitions of different ethnic and regional groups which are supported in various forms by external powers and interests. Russia's support is sought by some parties to the civil war

in Afghanistan, and given the recent successes of the Taliban movement these appeals may fall on fertile ground in the Russian leadership – a prospect that threatens to drag Russia again into the Afghan quagmire, although the form of this involvement may vary.

Third, because Tajik and Uzbek minorities are powerful forces in the Afghan strife, there is a danger of the conflict spilling over into the neighbouring states which have their own serious potential for destabilization. The Central Asian states' covert assistance to their ethnic kin in Afghanistan may provoke retaliation by their opponents across the borders. Both scenarios may confront Russia with a significant security dilemma if there are appeals for military assistance.

Finally, Afghanistan is a major source of narcotics for the whole world. Routes for drug trafficking from Afghanistan go via Central Asia and Russia.

Russia has a vital interest in the suppression of drug-related activities, and there seems to be no realistic alternative to its involving itself in the Afghanistan–Central Asia connection.

V. Russia in South Asia

Central place in Russian foreign and security policy in this part of Asia is traditionally accorded to relations with India.

Following a brief pause after the break-up of the USSR, Russia and India resumed their manifold relationship, building on the assets accumulated over several decades of cooperation. For Russia, India appears both a rare and strong ally and a promising trading partner, given its size, population, geo-strategic location and potential for economic development. India has leaned towards

Russia while maintaining a symmetry and displaying pragmatism in the delicate geopolitical quadrangle of the major actors in the region – China, Japan, Russia and the USA. In an era of massive realignment, Russia appreciates India's continuing insistence on its non-aligned status and its caution and restraint in the development of ties with the USA, especially in the area of arms transfers. The poor convertibility of the Indian currency still deters the expansion of trade, as do many factors on the Russian side. Even so, mindful of the unprecedented opportunities for export, Russian arms producers have been aggressively exploring India's procurement programmes.

India's ascendance to the status of a declared nuclear weapon power has produced mixed feelings in Russia. The emergence of a powerful counterbalance to China might seem an attractive prospect to Russia, as well as India's potential to deter Pakistan, which is largely viewed as threatening Russia's interests because of the connection with Afghanistan. However, the very fact of India "going nuclear" may be seen by Russia as devaluing its own nuclear arsenal, which is almost the sole remaining symbol of its great-power status and an important bargaining chip in the international arena. Furthermore, Russia may worry that the "nuclearization" of South Asia, as well as India's intransigence about acceding to agreements on nuclear non-proliferation

and arms and technology transfer control, will undermine the fragile regional balance of power.

It seems clear, however, that both powers assign each other considerable roles in their respective foreign policy calculations. In particular, their rapprochement is generated by India's search for higher international status and Russia's desire to prevent further erosion of its global role (and, eventually, compensate for the loss of status). A strong partnership between the two could have a considerable impact on their relations with third countries and the security environments in which they operate; in this respect, Russia and India have to advance their security-related cooperation without fostering a sense of insecurity among other actors. The appeal by then Russian Prime Minister Yevgeny Primakov in December 1998 for a "strategic triangle" of China, India and Russia to be established (whatever the chances of this pattern being implemented might be) reflected these challenging and contradictory tasks.

VI. Russia in the Asia–Pacific area

The huge Asian land mass bordering the Pacific and extending to the Indian Ocean is becoming an area of increased strategic significance for Russia. A substantial part of Russia's territory lies in this area, where it faces three principal world powers – China, Japan and the USA. They represent a unique combination in terms of Russia's security interests. China and the USA have nuclear arsenals that can reach Russian territory; Japan and the USA are the largest economies in the world; China is the most populous nation on the planet.

General constraints

The past 30 years have witnessed a remarkable transformation of the international landscape in the area, with a multitude of countries opening their economies to foreign investment and competition and enjoying a period of robust growth and development. If sustained into the next century, these trends hold the promise of spurring Russia's economic growth and increasing the importance of its energy resources and transport routes.

The impressive economic development of the region has so far tended to have a stabilizing effect and helped to forestall violent interstate conflicts. However, the Asian financial crisis of 1997–98 has clearly shown the fragility and structural vulnerability of the economic changes in the region. Furthermore, it is not at all assured that increases in national wealth will not be accompanied by a chain of incremental growth in defence expenditure, military build-up and an arms race, generating instability. Such instability may derive from the ample potential for conflict among and within the regional states, stemming from:

- the division of nations (China and Korea) and uncertainty over the prospects of their reunification;

- disputes over territories and maritime zones;
- historical animosities and distrust;
- the absence of an institutionalized security architecture;
- the volatility of internal politics and the significant domestic vulnerabilities of some governments;
- disparities in economic development among densely populated nations;
- threats of uncontrolled migration; and (h) deep-rooted ethnic and religious tensions.

Two variables feature prominently in the calculations of all actors throughout the region. One is the emergence of China as a political, economic and military super-power in the next century and uncertainties as to its future international behaviour. The other concerns the USA's military presence and heavy involvement in East Asian affairs, which have proved to be stabilizing factors, deterring armed conflicts, but may change. Both factors indisputably affect Russia's global perspectives, making its engagement in the region imperative. The character and extent of this engagement will depend both on Russia's domestic performance and on its interaction with other actors in the region.

China

Almost eight years into the new era in relations between China and the USSR/Russia, the balance between the two powers has shifted dramatically away from Russia. First, China has enjoyed a long period of robust economic growth, while Russia's economy has contracted for several years in a row. Second, Russia's territorial space is substantially less than that of the USSR and risks further fragmentation, while China is certain to preserve its integrity and even recover some of the territories it lost during the colonial age. Third, China has consolidated its international position, while Russia has seen its status noticeably reduced. Fourth, China has bolstered its military might, whereas Russia's armed forces have fallen into a state of disarray. Notably, these trends have proved steady in recent years and there is little likelihood that Russia can restore its strength vis-à-vis China at any time soon. Hence Russia finds itself in a strategically weak position with respect to China, and this makes it critical for Russia to review its short- and long-term strategy.

The major issues confronting Russia are:

- how to consolidate its assets in relations with China at a time when it has to chart a course from a position of weakness;
- how to expand ties with China without further reinforcing China's military posture by, for instance, the unrestrained sale of weapons, military equipment and technology;

- how to strengthen the Russian far east and Siberia economically and demographically, thus increasing the capacity of these areas to resist eventual pressure from China; and
- how and where to search for allies in the light of China's possible hegemonic inclinations in the future without encouraging those very inclinations.

These objectives, challenging as they are, will be all the more difficult to accomplish given that there is no consensus in Russia on the foundations of policy with respect to China. There is a striking discrepancy between the general optimistic connotation of the official policy line, on the one hand, and confusingly mixed feelings and attitudes below the governmental level.

Officially, the policy of Russia towards China is very positively oriented and relations between them are excellent. However, the reaction across Russia's political elites to China's ascendancy as a regional and potentially global power and their perception of China's ambitions and inclination for constructive or destructive behaviour vary across quite a broad spectrum, from excessive hopes of the "strategic partnership" between the two countries (which would eventually contribute to Russia's re-establishment as a world power) to dramatic alarmist assessments of China becoming a major external threat to Russia.

The changing configuration of Sino-Russian relations will have considerable implications for certain concrete international problems, such as nuclear nonproliferation, a new arms control agenda, military activities in the Pacific and maritime territorial disputes. At the same time Russia could face the difficult task of taking sides if crisis develops, for instance, if the Chinese missile buildup or other activities threaten Taiwan and the USA backs countermeasures.

Japan

In view of China's rise to prominence in East Asia, it is all the more disturbing for Russia that its relations with Japan remain unsettled. Worse, with a sensitive territorial dispute yet to be resolved and a comprehensive bilateral peace treaty still to be concluded after 50 years of estrangement, there are considerable obstacles to a rapprochement between them. The expansion of ties in all fields is hostage to the issue of sovereignty over the four islands of the Kuril chain, with public opinion in both countries remaining overwhelmingly hostile to a compromise. Moreover, there are few constituencies in either country that advocate a breakthrough.

Apparently, Russia also continues to proceed from certain traditional perceptions. It views Japan as an economic giant while failing to appreciate fully that the country has risen to the status of a global power and one of the central variables in the Asia-Pacific security equation. At the same time Russia remains ambivalent about the USA's military presence in and security guarantees to Japan. Furthermore, as Russia's foreign policy is still largely formulated by the elites in Moscow, it comes as no surprise that the needs and interests of the regions of Russia that are located closer to Tokyo than to Moscow tend to be neglected.

For its part, Japan seems to be the hostage of excessively sceptical assessments of the prospects for and benefits of economic links with Russia. At the same time, close ties with the USA having been the central element of Japan's security during the whole post-World War II period, its current and future relations with Russia are still quite often assessed through the prism of the alliance with the USA. It is true that both these factors have started to erode, but recent developments have shown that changes require time and will not come easily.

All these factors undermine the prospects of and limit the options for harmonization of their strategic interests – a regrettable situation since, if the Kuril Islands problem is put aside, there are no significant grounds for “existential distrust” and geopolitical antagonism between the two countries. Furthermore, the end of the cold war has brought worrying changes in the world arena to both: to Russia they have brought about significantly eroded status, whereas Japan is facing diminished US interest and the rise of neighbouring China.

Thus, Russian–Japanese rapprochement seems quite possible in the long run, although via gradual and incremental change. For more dynamic development, innovative thinking seems necessary. This may be precipitated by a new generation of leaders and/or some dramatic changes in the international environment. It seems, however, that a breakthrough on the territorial dispute is probably only possible as part of a broader agenda acceptable to both sides.

The USA

Virtually every facet of Russia's interaction with the actors in Asia–Pacific both influences Russia's overall relationship with the USA and is affected by it.

The USA in the post-cold war period has shifted the focus of its strategy in the region from countering the Soviet military threat and preparing for a possible confrontation to coping with regional instability. No longer a trouble-maker in the eyes of Washington, Russia might play a role by committing itself to non-proliferation, the peaceful settlement of disputes, military restraint and cooperation in the war against drugs. Overall stabilization of Russia's relations with China and Japan would also contribute to stability in the region. The expansion of trade and cooperation between Russia and East Asia will hardly disturb the USA, which does not consider Russia a formidable competitor. On the contrary, this might strengthen Russia's position vis-à-vis China, thus counterbalancing the forthcoming rise of the latter, which could even-tually become a matter of serious concern for the USA (despite its recent attempts to build what is increasingly viewed as a kind of special relationship with China).

As for Russia, the post-confrontation logic should move it towards a grudging recognition that the USA is an important stabilizing factor in the Asia–Pacific area. Like most other actors in the region, Russia has reason to be concerned that a US withdrawal may lead to a reconfiguration of forces and a remaking of the regional balance of power at a time when Russia stands only to lose, not to benefit, from such a transformation. It still resents the USA's dominant role in the region. Worse, the growing negativism

with respect to the USA (even if it is more apparent in the general political atmosphere in Russia than officially expressed by the government) may affect the prospects for Russian–US interaction in Asia–Pacific. The challenge lies in steering the course of Russian – us relations between the reefs of Russia’s suspicion and overblown ambitions and the USA’s propensity for unilateralism and temptation to keep Russia permanently weak.

By and large, the Asia–Pacific dimension of the Russian–US relationship is evolving as a result of the ongoing shifts in domestic, regional and global politics. The issue of nuclear and ballistic missile non-proliferation might become the major unifying element in the US–Russian relationship with respect to Asia. The two countries seem, however, to diverge in their assessments of its importance and in defining practical ways of achieving non-proliferation. At the same time the air strikes against Iraq in December 1998 provoked a strong reaction in Moscow as a manifestation of the USA’s orientation towards noncooperative behaviour, both regionally and globally.

The Korean Peninsula

In developments on the Korean Peninsula the Russian factor is significantly less important than it was, although it is there. It is highly doubtful that Russia can realistically expect to restore and build on its erstwhile ties with North Korea; however, it will certainly try to prevent being further sidelined, as it was in the negotiation of the 1994 deal to supply nuclear reactors to North Korea in return for the scrapping of its nuclear programme².

Russia can also count on the growth of its ties with South Korea, which it considers economically beneficial and politically advantageous. At the same time, rapprochement with South Korea might be also articulated as a signal to Japan pointing to a possible alternative to Japan’s role as an investor – a stratagem which, however, does not appear to be working. In similar vein, Russia’s efforts to penetrate the South Korean arms market have achieved limited success largely owing to the USA’s almost exclusive role as foreign supplier to the South Korean armed forces.

While it remains to be seen whether Russia will gain from the reunification of North and South Korea, it definitely has a stake in a peaceful, gradual and controlled merger of the two countries if this materializes. It is also interested in a broader dialogue and in participating in it, rather than being excluded from the four-party negotiations for a peace treaty between the two Koreas, the USA and China. At the same time the alleged development of the North Korean nuclear potential and the August 1998 missile test, combined with possible countermeasures, could move the whole problem into a broader international context with seriously destabilizing results. This could be an additional reason for considering the involvement of Russia expedient.

² Goodby J.E., Kile S., Müller H. Nuclear arms control // SIPRI Yearbook 1995: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 1995). P. 654–655.

South-East Asia

In South-East Asia Russia has relatively modest immediate stakes and even more limited means of engagement. However, they do exist and, given the regional states' ongoing enhancement and modernization of their military capabilities, Russia manifests a strong interest in promoting its arms sales to the region³. In the longer run, it may consider as attractive the possibility of establishing and consolidating its presence in the area, which has growing strategic significance and at the same time remains volatile and open to external influences and competitions.

South-East Asia has shown both impressive economic results and vulnerability; alongside examples of relatively successful conflict management (as in Cambodia) there have been political "earthquakes" (as in Indonesia). Friction over territorial issues has tended to be suppressed rather than resolved; political regimes based on traditional loyalties and authoritarianism are fragile; the forces of protectionism remain potent and the establishment of a free-trade zone is continuously delayed; the rise of China and the disquiet among regional actors over its ultimate ambitions undermine mutual trust and transparency; and there are complex ethnic and religious tensions, coupled with extremes of wealth and poverty. All these are formidable factors for instability in South-East Asia.

On the other hand, the region is making efforts to institute cooperative regional security structures, particularly through the ASEAN Regional Forum (ARF), which involves almost all the states in the region as well as significant external powers. This is an opportunity for Russia to become more involved in regional developments than would have been possible a decade ago. Since Russia is not seen as potentially assertive in the region, it might be perceived by local actors as an attractive counterbalance to other external influences. It may also build on some assets inherited from the Soviet era such as the large naval facilities at Cam Ranh Bay in Viet Nam.

VII. Conclusions

The Russian factor is by no means insignificant in the ongoing transformation of the Asian security landscape. With all their differences, the four subregions of Asia all provide considerable possibilities for Russia's involvement. Russia is to play a role in Asia both in the process of realignment and in efforts to establish security patterns on the continent.

Russia's involvement, however, cannot be considered in isolation from the changing configuration of actors and interests in Asia. The speed and substance of its adjustment to novel realities in Asia will have profound and long-term implications both for its future posture and for the evolving regional and international balances. In turn,

³ See, e.g., Sergounin A.A. and Subbotin S.V. *Russian Arms Transfers to East Asia*, SIPRI Research Report no. 15 (Oxford University Press: Oxford, 1999).

depending on the process and outcome of Russia's domestic transformation, Asia can either benefit from or be adversely affected by Russia's revival or demise. Interests that Russia will strive to protect and instruments to be employed in their pursuit will be determined in this process.

Russia's policy in Asia will have an impact on broader developments in the world arena. This impact is discernible even now, when Russia remains weak, Asia is volatile and the implications of globalization and multipolarity for the emerging international system are unclear. In the long run, the influence of Russian–Asian interaction over international security at large has every chance of increasing.

БЛИЖНИЙ ВОСТОК В МЕНЯЮЩЕМСЯ ГЛОБАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ: КЛЮЧЕВЫЕ ТРЕНДЫ СТОЛЕТНЕГО РАЗВИТИЯ*

В огромном территориальном ареале Большого Ближнего Востока¹ на наших глазах разворачиваются бурные, зачастую драматические события. Они нередко оказываются чрезвычайно спрессованными не только по насыщенности, но и по времени [1].

Однако для их понимания важно учитывать контекст гораздо более длительного развития в этом макрорегионе, фокусируя внимание даже не на десятилетних трендах, а на тех, которые проявились как минимум на протяжении всего последнего столетия.

Британский историк Эрик Хобсбаум ввел в обиход понятие «долгого XIX века», который продолжался от Великой французской революции до Первой мировой войны. Он же продвигал идею «короткого XX века» (1914–1991) [2; 3; 4; 5]. Рассматривая события в регионе, который является предметом нашего внимания, мы будем отталкиваться от представления о «длинном XX веке», поскольку вплоть до настоящего времени сохраняется значимость сформированных им реалий, и вместе с тем именно сейчас возникает вопрос об их серьезном переформатировании [6].

А становление их как раз и проходило примерно столетие назад. С завершением Первой мировой войны регион ждали грандиозные потрясения. Потерпев поражение Османская империя, которая несколько столетий была источником экспансионизма и великодержавных притязаний, но к рассматриваемому нами времени утратила былую пассионарность, а вскоре и совсем распалась. Возник вопрос о заполнении вакуума (как когда-то в Европе — вопрос об «испанском наследстве» в начале XVIII в.). В рамках соглашения Сайкса–Пико

* В соавторстве с В.В. Наумкиным. Опубликовано в журнале «Мировая экономика и международные отношения» (2018. № 3).

Статья выполнена по гранту Российского научного фонда на 2017–2019 гг., проект № 17-18-01614 «Проблемы и перспективы международно-политической трансформации Ближнего Востока в условиях региональных и глобальных угроз».

¹ Этим достаточно условным понятием в данной статье обозначается пространство от Северной Африки до Турции и Ирана, а также расположенных к югу от них арабских стран. Нередко сюда включают также Афганистан и Пакистан. Соответствующим англоязычным эквивалентом можно считать аббревиатуру MENA (Middle East and North Africa). Иногда регион рассматривается в еще более расширительном контексте, с включением в него трех стран Южного Кавказа и государств Центральной Азии.

Великобритания и Франция договорились о разделе Леванта и Месопотамии на территории, управляемые ими на основе мандатов, что впоследствии было оформлено международными договорами. Появилась декларация Бальфура о создании в Палестине «национального очага для еврейского народа». Регион не могли не затронуть волна революционного брожения, которую индуцировали по всему миру события в России, и крушение там империи с дестабилизирующими выбросами по ее южной периферии [7].

Собственно говоря, именно отсюда берет начало глубочайшая системная трансформация региона, в процессе которой ему и предстояло *стать* Ближним Востоком — таким, каким мы его знаем сегодня. Здесь на протяжении столетнего развития обнаруживается тесное переплетение трендов различного уровня, влияющих на состояние дел с разной степенью интенсивности и на неодинаковую временную глубину. Наиболее важные из них можно объединить в несколько кластеров: глобальные и региональные мегатренды, а также долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные региональные тренды.

Не будем подробно останавливаться на гломегатрендах как таковых, которые уже на протяжении долгого времени являются предметом аналитического внимания значительного числа авторов. Перечислим лишь те из них, которые оказали наиболее значимое влияние на ближневосточную реальность:

- становление государственности и универсализация политических систем;
- глобализация/регионализация мировой политики;
- изменение роли Запада на международной арене;
- формирование целостности мировой экономической системы и мирохозяйственная специализация стран и регионов;
- высокая демографическая динамика;
- модернизация и усложнение социальных структур;
- повышение значимости религиозного фактора в общественной жизни и общественном сознании;
- подъем и упадок крупных идеологических течений.

Понятно, что эти процессы находили на Ближнем Востоке свое конкретное, нередко достаточно специфическое проявление. В некоторые из них регион был вовлечен достаточно плотно, по другим же оставался в основном реципиентом внешних влияний. Вступая в контакт со своеобразной местной реальностью, глобальные мегатренды приобретают характер мега трендов региональных. Однако последние вовсе не всегда были лишь производной глобальных процессов — иногда они продуцировались местной средой и лишь косвенно были связаны с внерегиональной реальностью. Взаимодействие с ней могло иметь и конфликтный характер.

Так же обстоит дело и с региональными долгосрочными, среднесрочными и краткосрочными трендами. Пространственно локализованные, они отчасти становились конкретным воплощением тенденций, развивающихся в более ши-

роком контексте, а отчасти оказывались порождением и проявлением специфических исторических обстоятельств.

Три важнейших следствия этой динамики заслуживают первостепенного внимания. Во-первых, вопрос о том, как она сказывалась на становлении и развитии политических систем в макрорегионе. Во-вторых, как здесь формировались международные отношения во внутрорегиональном пространстве. В-третьих, как факторы внутреннего развития влияли на позиционирование региона во взаимоотношениях с внешним миром.

Политическое развитие стран Ближнего Востока

XX век породил весьма разнообразные способы политической организации социума. Спектр политических систем, «опробованных» на протяжении столетия, кажется удивительно широким — от абсолютистских монархических форм и различных (в том числе самых жестких) вариаций тоталитаризма до апофеоза либерально-демократических и социально-патерналистских порядков. Некоторым парадоксом в этой связи может показаться мысль о том, что важнейшим глобальным мегатрендом политического развития в XX столетии стала в конечном счете определенная универсализация политических систем.

Термин «универсализация», вероятно, не идеален, поскольку нуждается в разъяснении. Он подразумевает совокупность некоторых параметров, которые считаются необходимыми в политической архитектуре любого государственного образования, независимо от его генезиса, идеологии, самоидентификации и иных присущих ему специфических характеристик.

Среди этих параметров немало таких, которые прямо соотносятся с двумя понятиями — «демократизации» и «модернизации». Казалось бы, им и надо отдать предпочтение. Но здесь очевидны определенные идеологические и исторические коннотации, не всегда уместные в тех или иных конкретных обстоятельствах или приемлемые для участников политических процессов. Есть и другое соображение: хотя принятие некоторых элементов демократии и соответствующих институтов, которым сопровождается трансформация политических систем, приобрело широкий характер, говорить именно о демократизации как основном векторе движения в этой сфере кажется не вполне обоснованным. С одной стороны, сам феномен демократии оказывается достаточно сложным и неоднозначным, что выявляется по мере его становления и развития. С другой — существует немало примеров того, как тоталитарные режимы легитимизировали себя через формально демократические процедуры. Аналогичного рода оговорки кажутся правомерными и в отношении получившей широкое распространение концепции модернизации: понятно, что в ней содержится идея преодоления социально-политической архаики, но не ответ на вопрос о том, какими способами и в каком направлении.

Термин «универсализация» представляется более осторожным и нейтральным и потому более уместным, особенно в отношении рассматриваемого нами

макрорегиона. Здесь конституирование политической системы происходило через становление государства на основе формирования национальной общности в качестве его фундамента. Процесс этот, в значительной мере, шел с активным привнесением на ближневосточную почву западного опыта государственного строительства.

Возникшие на Ближнем Востоке в XX в. государства можно разделить на несколько типов.

Первый из них — государства, появившиеся в результате национально-освободительных движений на месте зависимых территорий (колоний, протекторатов, подмандатных областей). В этой категории особо выделим те образования, народы которых в прошлом (иногда весьма давнем) располагали собственной сложившейся государственностью и лишь потом попали в зависимость от глобальных или региональных держав — Османской империи, Великобритании, Франции. В большинстве случаев их границы воспринимались как исторически легитимные.

Наиболее яркий пример такого государства — Египет, в культуре которого идея политической субъектности существовала с древности, вне зависимости от того, в состав каких империй входила эта страна и как менялись ее границы на юге. Другой пример дает Марокко, где с XVII в. неизменно правит Алауитская династия.

Второй тип — новые государства, населению которых, однако, была присуща идентичность, формировавшаяся на протяжении длительного периода колониального господства. Причем формирование такой идентичности происходило при прямом участии метрополий. Примером государства этого типа является Алжир, который стал французской колонией в 1830 г.

Третий тип — государства, возникшие на месте зависимых территорий, которые никогда не обладали собственной государственностью. Их границы были определены метрополиями еще в начале колониального периода, как правило — произвольно, без учета природно-географических и демографических реалий. К числу таких государств относятся Ирак, Сирия, Ливия. Кувейт при Османской империи был частью Басорского вилайета (что дало впоследствии повод Саддаму Хусейну считать его частью Ирака), но затем оказался под протекторатом Великобритании и обрел независимость лишь в 1961 г. Формирование таких государств шло, как правило, непросто. Например, в случае с Ливией, находившейся ранее под управлением Италии, стоял вопрос о разделе страны на три самостоятельные провинции. Великобритания пыталась провести в ООН признание независимой Киренаики, в то время как Франция хотела получить в управление Феццан, согласившись передать Киренаику и Триполитанию под управление англичан. Тогда за образование Ливии как единой страны выступил Советский Союз, и его позиция сыграла свою роль в предотвращении ее раздела на отдельные мини-государства.

Четвертый тип — государства, созданные на основе внутрирегиональной экспансии или внешнего конструирования через миграционный процесс. В первом случае это Саудовская Аравия, во втором — Израиль, притязания которого

на часть Палестины были признаны международным правом. Израиль, конечно, является уникальным примером формирования современного государства на основании исторического библейского нарратива. Лидеры сионистского движения поставили задачу вернуться на землю, где когда-то существовало Израильское царство и откуда евреи были окончательно изгнаны римлянами в 70 г. н.э. В XIX в. — почти восемнадцать столетий спустя! — еврейские организации начали преподавание иврита как национального языка (а не только языка богослужения) в школах. В последующие периоды активной колонизации Палестины лидеры сионизма воссоздали иврит как живой национальный язык (неоиврит). Язык, таким образом, послужил важным орудием формирования новой национальной идентичности и общественной трансформации, как это имело место и в некоторых иных ситуациях на Ближнем Востоке (у арабов в Османской империи, а затем в колониальную эпоху, или у турок в постосманскую эпоху).

Пятый тип представлен одним государством — Турцией. После поражения в Первой мировой войне она вступила в новый этап своей истории в значительно суженных по сравнению с четырехсотлетней имперской эпохой границах. Конечно, это далеко не единственный пример государства, являющегося бывшим ядром крупной региональной империи, которая потеряла большую часть входивших в ее состав территорий. Фобии и комплексы на этой почве могут иметь весьма долговременный характер, особенно в условиях неустойчивой международно-политической среды. В Турции часть элиты так и не преодолела искушение неоимперскими иллюзиями, что продолжает оказывать некоторое влияние на политику государства в наше время.

Шестой тип — Иран, или бывшая Персия. Уникальность этой страны в том, что она на протяжении веков сохраняла преемственность государственности в основном в исторических, хотя и изменившихся границах. В течение последнего столетия политическая эволюция государства насыщена глубокими пертурбациями и трансформациями. На пути от монархии Каджаров до современного состояния Иран прошел через всплески гражданской войны и сепаратизма (Гилянская республика, Мехабадская республика), смену династии, переворот (организованный извне), опыт деисламизации, наконец, шиитскую революцию 1979 г., которая привела к созданию исламской республики с ее сегодняшним уникальным сочетанием элементов теократического режима и демократии. Добавим к этому иностранную оккупацию (дважды — в 20-х и 40-х годах) и агрессию со стороны Ирака в 80-е годы прошлого века.

Важнейшим элементом государственного строительства во всех шести случаях был политический инжиниринг, суть которого — в попытке сознательного перенесения на местную почву западных норм, принципов, стандартов, алгоритмов функционирования политической системы. В ряде случаев, главным образом в протекторатах и иных зависимых территориях, эта линия проводилась колониальными властями, которые для повышения эффективности управления способствовали созданию институтов, адекватных европейским (министерств и ведомств, политических партий и движений и т.п.). В других ситуациях агентами инжиниринга становились сами стремившиеся к политической модернизации

ции местные элиты, в том числе возглавлявшие национально-освободительную борьбу. Наконец, были и примеры (хотя скорее как исключение), когда такой инжиниринг проводился внешними силами — насильно и без учета местных особенностей (Ирак после 2003 г.) [8].

Не будем здесь дебатировать вопрос о том, насколько в данном контексте правомерен или неправомерен еще один термин — «вестернизация». Более важным кажется подчеркнуть другое: это приводило, с одной стороны, к появлению гибридных по своей структуре политических систем, в которых сочетались современные и традиционные элементы, а с другой — к возникновению множественных дисбалансов институционального развития, что в свою очередь создавало почву для непреходящей внутренней конфликтности.

Прослеживается довольно четкая корреляция заимствования западного опыта в государственном строительстве и социально-экономической модернизации. Так, для государств Залива мотивом к обретению современных политических институтов было главным образом стремление получить «пропуск» в мировую политическую и экономическую системы. Однако по мере развития модернизационных процессов потребность в том, чтобы адаптировать традиционные правовые и политические системы к международным стандартам, постепенно становилась менее формальной и более содержательной.

При построении современного государства ближневосточные элиты должны были вольно или невольно заняться, в числе прочего, решением национального вопроса.

Проблема здесь состояла в том, что существовавшие на Ближнем Востоке политические образования, строившиеся на собственных принципах и моделях государственного управления, не нуждались в идее нации, будь то гражданской или этнической. Знакомство ближневосточных интеллектуалов в XIX — начале XX в. с теориями национализма привело к появлению соответствующих концепций в региональных дебатах. Развернувшаяся после Первой мировой войны освободительная борьба перевела уже начавшуюся дискуссию в практическое русло, в результате этого внутри арабского мира появилось четыре основных подхода к нациестроительству.

Первый (панарабский) базировался на идее языкового и этнического единства в духе немецкого национализма XIX столетия.

Второй (субрегиональный) отталкивался от представлений об общности исторических судеб арабских провинций Османской империи (Ливан, Сирия, Ирак), стран Магриба (Тунис, Алжир, Марокко) или Долины Нила (Египет, Судан). Он получил значительно меньшее распространение и постепенно сошел на нет.

Третий (страновой) подход имел несколько вариаций. В одних странах он был исторически и географически детерминирован и в том или ином виде существовал и ранее (Египет). В других сформировался в ходе борьбы за независимость (Тунис, Алжир). В третьих же появился уже после провозглашения государственности (Судан, Ливия, монархии Залива).

Наконец, *четвертый* подход можно определить как исламский. Он представлял собой чисто ближневосточное изобретение и предполагал конвертацию идеи *уммы* — религиозного сообщества — в идею нации.

На протяжении всех ста лет развития региона ни один из этих четырех подходов не смог вытеснить остальные, в результате чего дискуссии о нации, национальном единстве, общности или разности судеб всегда оставались важнейшим элементом общественной жизни [9, с. 374—387]. Впрочем, процесс нациестроительства был одним из центральных и для неарабских государств региона.

Если в Турции принцип государства-нации сразу был взят на вооружение кемалистской элитой и только к концу прошлого столетия стал дополняться идеями пантюркизма и неоосманизма, то в Иране и Израиле ситуация была сложнее. Отцам-основателям Израиля их творение мыслилось как воплощение вековой мечты еврейского народа, а этническая и религиозная идентичности оказались краеугольными камнями новой государственности. В Иране такую же роль сыграли язык фарси, представление об общем имперском прошлом и принадлежность основной части населения к шиизму.

Наконец, в регионе есть, по меньшей мере, два народа, сформировавшие за истекшее столетие развитую национальную идентичность, однако лишенные государственности. Это — курды и арабы-палестинцы. Для обоих борьба за государство стала важнейшим элементом национального чувства, а признание их права на самоопределение международным сообществом (в первом случае — Севрский договор, во втором — резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН) — фактором легитимизации не только их притязаний, но и самой идентичности.

Палестинцы, общее число которых составляет около 10 млн человек, по ареалу проживания могут быть разделены на две примерно одинаковые по численности группы. Одна составлена теми, кто сегодня рассеяны в диаспоре, рассредоточенной по ряду арабских стран. Другая — проживающими на территориях, которые по решениям ООН более чем полувековой давности предназначались для арабского государства на землях Палестины, но были оккупированы Израилем по результатам его войн с соседями и имеют сегодня квазигосударственный автономный статус. Палестинцы осознают себя как единый народ, хотя на двух территориях, где они дислоцированы, власть принадлежит политическим организациям, находящимся между собой в конфликтных отношениях: на Западном берегу реки Иордан это — Фатх, а в секторе Газа — ХАМАС. Последнюю немалая часть мирового сообщества (хотя далеко не подавляющая) рассматривает как террористическую группировку. Палестинская национальная автономия — феномен противоречивый; она в какой-то степени продолжает выполнять функцию инструмента освобождения от оккупации, но вместе с тем есть все основания считать это образование «протогосударством». Правда, в таком двойственном состоянии оно находится уже довольно продолжительное время [10].

Курды, общая численность которых составляет до 30 млн человек, живут в основном на территории четырех государств, находясь по разные стороны границ между ними — Турции, Ирака, Сирии и Ирана.

В 1920 г. в Севрском договоре (который заключался как один из элементов международного порядка, устанавливаемого после Первой мировой войны) было зафиксировано положение о предоставлении курдам автономии на территории Анатолии. Но благодаря своим военным победам Кемалю Ататюрку удалось добиться исключения этого положения в Лозаннском договоре 1923 г.

Консолидации курдского национального движения всегда мешала глубокая социально-культурная разобщенность курдов: исторически они принадлежали и к кочевым племенам, и к оседлым группам населения, и к жителям городов, говорили на сильно разнящихся между собой курдских диалектах, различались и в конфессиональном отношении. На протяжении XX в. эти различия не только сохранялись, но даже усиливались принадлежностью курдов к разным политическим образованиям.

Поскольку курды являются достаточно крупным этносом, отсутствие «собственного» государства ставит их в исключительное положение, явно ущемленное в сравнении с другими этносами примерно такой же численности. Сепаратистские, автономистские, индпендистские тенденции среди курдов имеют место, причем иногда выражаются весьма активно. Но сегодня высказываемые в их среде претензии на то, чтобы считаться отдельной нацией, решительно отвергаются правительствами государств проживания и не получают необходимого международного признания. Лишь один из четырех сегментов территории обитания курдов, а именно Иракский Курдистан, обладает столь широкой автономией в рамках федеративного Ирака, что к нему может считаться применимым термин «протогосударство» [11].

В целом можно констатировать, что государственное строительство в регионе на протяжении всего последнего столетия развивалось с сохранением значительных институциональных дисбалансов. Процесс становления национальной целостности ни в одной из стран региона не пошел по европейской модели и не был завершен. Это породило известную гибридность ближневосточной государственности и дает основания полагать, что о формировании государств-наций на Ближнем Востоке можно говорить лишь с определенной долей условности.

Мощные родоплеменные институты, патронажно-клиентельные отношения, этноконфессиональная общинность прекрасно адаптировались к этой несбалансированной и зачастую неустойчивой институциональной реальности, иногда наполняя ее совершенно неожиданным содержанием. Они не только не распутывали конфликтные узлы в социуме, но, зачастую, наоборот, закрепляли линии противостояния, а подчас и придавали новые формы старым конфликтам.

Иногда современные институты власти и управления подвергались эрозии или замещались возродившимися традиционными структурами — либо в результате конфликтов, либо из-за того, что воспринимались не просто как орудие навязывания государствам региона цивилизационно чуждых им моделей разви-

тия, но и как стратегическая линия на установление нового, неокOLONиального господства Запада.

К этому надо добавить, что глубоко укорененные традиции авторитаризма в совокупности с изначальной слабостью институтов представительства предопределяли монополизацию власти «сильными личностями». В результате процесс государственного строительства принимал четко персонифицированный характер.

Все эти обстоятельства дали основания для обвинений стран Ближнего Востока в неприятии модернизации или даже неспособности к ней. Подобная точка зрения, однако, представляется неверной по двум причинам.

На первое место мы ставим проблему политического восприятия модернизации. Ее отторжение может происходить не по сущностным основаниям, а по причине того, что в ней видят не результат собственного творческого развития, а инструмент угнетения. Вместе с модернизацией и «бременем белого человека» на Ближний Восток когда-то пришли не свобода и процветание, а тюрьмы, туземные кодексы, непреходящее чувство унижения и неполноценности. Историческая память хотя и не является вечной категорией, но она может быть достаточно долговременной, иногда выборочной, а подчас и не совсем разборчивой в своем эмоциональном негативизме. Ближний Восток дает тому более чем достаточно примеров.

Во-вторых (и это, возможно, даже более важное обстоятельство), процесс модернизации не должен рассматриваться по аналогии с гонкой за неким идеалом, в которой страны и народы ранжируются по степени их соответствия идеальному образцу. Речь даже не о том, что этот идеал может вызывать неприятие по содержательной стороне дела (как нечто чуждое) или из-за ощущения его недостижимости. Важно другое: очевидность необходимости создания такой политической системы, которая наиболее эффективно обеспечивала бы задачи безопасности и развития в конкретном обществе. Наличие архаичных элементов в такой системе может быть фактором ее стабилизации и повышения ее легитимности, в то время как внедрение чуждых элементов, напротив, вести к ее разбалансировке.

К примеру, задачи развития во второй половине XX в. виртуозно решались элитами Саудовской Аравии в отсутствии минимальных современных политических институтов. В то же время события «арабского пробуждения» продемонстрировали, что на политические вызовы способны с достаточно высокой эффективностью реагировать монархии, причем речь идет не только о богатых странах Залива, но и о довольно бедных Иордании и Марокко. В последнем случае именно сочетание традиционных и современных элементов в управлении страной позволили власти создать каналы легитимного выражения протестных настроений, не поставив при этом под угрозу политический режим.

Таким образом, процесс модернизации на Ближнем Востоке обретал специфический характер и развивался через формирование гибридных политических систем. Они подчас оказывались мало сбалансированными, что во многих государствах становилось источником формирования перманентной

социально-политической напряженности и высокого уровня политического насилия.

Все ставшие самостоятельными государства Ближнего Востока добились независимости благодаря получившему широкий размах освободительному движению. Оно возникало и набирало силу в результате бурного роста национального самосознания, вынудившего метрополии предоставить народам этих стран независимость. Хотя практически все они прошли через череду восстаний, массовых демонстраций, забастовок и иных крупных протестных акций, обретение независимости в конечном счете в большинстве случаев произошло мирным путем. Исключение составляют две страны, где независимость была завоевана в ходе вооруженной борьбы. В Алжире кровопролитная война за независимость от Франции, унесшая жизни не менее 300 тыс. алжирцев, длилась с 1954 по 1962 г. В Южном Йемене партизанская война в британских протекторатах и колонии Аден продолжалась с 1963 по 1967 г. Нельзя исключать того, что насильственный характер борьбы повстанцев с силами метрополии предопределил высокий уровень открытого физического насилия, характерный для последующих периодов уже независимого развития этих государств, когда основными его носителями/агентами стали радикал-исламисты.

В большинстве других стран политическое насилие в основном не носило столь ярко выраженного характера. Но оно все же оставалось важнейшим фактором общественно-политической жизни, зачастую выливаясь в острые конфликты.

Вывод из сказанного выше можно было бы сформулировать следующим образом: универсализации политических систем как глобальному мегатренду на региональном уровне соответствовали (i) государство и нациестроительство, (ii) гибридизация политических систем, а также (iii) превращение повышенной конфликтности в перманентно действующий фактор социально-политической жизни. Проследившая соответствующую динамику в региональном контексте, можно выделить (конечно, с достаточно высокой мерой условности) некоторые фазы (или этапы) эволюции политических систем на Ближнем Востоке во временном ареале, начавшемся примерно столетие назад.

Первый этап начинается на завершающем этапе Первой мировой войны и продолжается до конца 50-х — начала 60-х годов XX в., когда большинство стран региона обретают независимость. Впрочем, некоторые получили ее только в 70-е годы прошлого века, а Западная Сахара до сих пор признается недеколонизированной территорией.

В 60-е годы XX в. регион вступает в следующую фазу своего развития, когда начинается коренная трансформация целого ряда государств и одновременно — накопление горючего материала, что привело, в конечном счете, к мощному взрыву в виде «арабского пробуждения».

Условная точка отсчета третьего периода, соответственно, может быть обозначена 2011 годом. Регион, таким образом, находится только в начале этого этапа, который, предположительно, приведет к консолидации политических систем, сумевших обрести жизнеспособность в новых условиях, и распаду тех,

которые окажутся несостоятельными (возможно, с драматическими выбросами).

Исходя из того, что первые два периода заняли по 40–50 лет, можно предположить, что и для третьего потребуются сопоставимое время.

Международные отношения в региональном ракурсе

На протяжении последних ста лет в системе международных отношений произошло несколько коренных трансформаций. При всем многообразии мегатрендов глобального плана их можно свести к глобализации, имевшей три основных измерения.

Во-первых, складывается и эволюционирует единая мировая политическая система в рамках сначала Версальско-Вашингтонского, а затем Ялтинско-Потсдамского миропорядка. Речь идет о политическом измерении глобализации.

По мере развития этой системы происходило изменение роли всех основных ее участников — прежде всего Запада, но также и России (СССР). Их взаимное противостояние эволюционировало от жесткого противоборства к алгоритмам кооперативного взаимодействия (союзнические взаимоотношения в годы Второй мировой войны, мирное сосуществование, разрядка и т.п.). На смену безусловной зависимости вассалов от «грандов» мировой политики в рамках колониализма или отношений патронажно-клиентельного типа пришли более гибкие формы доминирования. Консолидация биполярности сменяется ее постепенным размыванием; на «выходе» из нее возникают контуры однополярного мира, но их все больше замещает тенденция к формированию полицентричной международной системы. По мере этого развития меняются характер и императивы лидерства на международно-политической арене.

Во-вторых, происходит формирование мировой экономики. С одной стороны, экономическая глобализация идет через постепенное вовлечение, интеграцию в мировую хозяйственную систему всех основных регионов планеты. С другой — формируется и набирает силу специализация отдельных экономик в рамках глобальной системы. Для них это условие конкурентоспособности и выживаемости, а для мирового хозяйства — фактор устойчивости и эффективного ответа на возникающие вызовы и стрессы.

В-третьих, постепенно складывается единое глобальное интеллектуально-ценностное пространство. Складывается неровно в разных страновых и региональных пространствах, иногда с заметным отставанием от экономической и политической глобализации, но — что весьма примечательно — с достаточно ощутимыми последствиями для той и другой.

Признаки этого процесса — постепенное формирование универсальных (или претендующих на универсальность) представлений о ценностях и смыслах общественного развития, возникновение глобалистских мотивов в идеологических дискурсах, универсализация культурных стереотипов (прежде всего в сфере «массовой культуры»), поведенческих стандартов и т.п. В этой сфере больше,

чем в любой другой, обнаруживается резко возросшая роль медийного фактора, вообще средств массовых коммуникаций, пропаганды и манипулятивности.

Рассмотрим теперь, какие соответствия все эти процессы находили на региональном ближневосточном уровне.

Процесс интеграции стран Ближнего Востока в формирующуюся мировую политическую систему начался еще в XIX в. (впрочем, могут быть взяты и более ранние точки отсчета), однако почти все они включались в нее изначально как колониально зависимые территории и не рассматривались как обладающие собственной субъектностью компоненты единого регионального пространства.

Собственно, до окончания Первой мировой войны можно говорить (хотя и с некоторой условностью) о существовании четырех отдельных регионов, или «миров» на месте современного Ближнего Востока, каждый из которых развивался более или менее в собственной логике.

Во-первых, это сконцентрированный вокруг центров Османской империи «османский мир», включавший в себя пространство от Турции (на севере) до Ирака (на востоке), далее до Иордании и Хиджаза (части будущей Саудовской Аравии) (на юге) и наконец до Египта (на юго-западной оконечности описываемого территориального ареала).

Во-вторых, это в основном ограниченный территорией Персии «иранский мир», распространявший свое влияние на Южный Кавказ и отчасти на Центральную Азию.

В-третьих, это «аравийский мир», до некоторой степени ориентированный в сторону Индийского океана, но в целом скорее замкнутый на себе.

Наконец, *в-четвертых*, это «средиземноморский мир», включавший в себя страны Магриба.

Несмотря на принадлежность всех четырех миров к общему историко-культурному и религиозному пространству, в политическом и экономическом отношении они были мало связаны друг с другом. В этом плане примечательно, что ранние панарабские проекты, выдвигавшиеся в начале XX в., не распространялись на страны Магриба и не предполагали их включение в состав задуманного «большого арабского королевства».

Формирование Версальско-Вашингтонской системы и появление проекта еврейского национального очага в Палестине, однако, способствовали постепенному формированию общей региональной идентичности, прежде всего в арабских странах. Обладая языковым, религиозным и историко-культурным единством, они заняли приблизительно одинаково зависимое положение в сформированной системе международных отношений и рано почувствовали несправедливость этой системы. Сказалось и то, что она, так или иначе, поддерживала сионистское движение.

Турция и Иран изначально воспринимались как внешние по отношению к региону страны. Тем не менее они постепенно оказались включенными в него, что было связано и с изменением внешней политики этих двух стран — они со временем отошли от исключительной ориентированности на Запад.

Появление региональной ближневосточной идентичности стало ключевым фактором регионального мегатренда XX в. — **формирования Ближнего Востока как единого политического региона**. Международные отношения в регионе могут рассматриваться как подсистема в рамках общей системы международных отношений.

Эта подсистема изначально обладала, как минимум, двумя важными особенностями — неизменным дефицитом безопасности и эксклюзивизмом.

Первая особенность была следствием формирования государственности большинства стран региона в колониальный период. Отсюда — с самого начала высокая вовлеченность глобальных акторов во внутренние процессы в регионе.

В колониальную эпоху в регионе были дислоцированы войска метрополий — Англии и Франции, и даже после получения независимости новым государствам потребовалось немало времени, чтобы добиться их вывода. Степень внешнего вмешательства в региональные процессы несколько снизилась с преодолением колониализма, но пришедшая ему «на смену» биполярность создавала собственные императивы воздействия на регион извне — и в результате в наиболее острых ситуациях, возникающих там, решающую роль играли две сверхдержавы, вовлекающие страны региона в «игру с нулевой суммой», что иногда создавало серьезную угрозу превращения Ближнего Востока в фактор глобального конфликта (как это имело место в 1973 г.).

После 1991 г. основным внешним партнером в области безопасности для государств региона стали США, прибегавшие несколько раз к прямому военному вмешательству. Его целью было либо осуществить реформатирование отдельных сегментов региона (2003, Ирак), либо, наоборот, не допустить такового.

Примечателен эффект привыкания к присутствию внешних игроков в регионе и востребованности их активного участия в формировании системы безопасности. Для некоторых региональных держав это стало естественным фактором ближневосточной реальности. Так, например, стремление администрации Б. Обамы снизить уровень вовлеченности США в ближневосточные дела и отказаться от антииранской политики было воспринято монархиями Залива как предательство. А участие российских ВКС в Сирии было связано с прямым обращением сирийского правительства о помощи для борьбы с его противниками (которых оно рассматривало как террористов), хотя имело и мотивы, важные для самой Москвы [12, с. 8, 9].

Другая особенность сформировавшейся на Ближнем Востоке подсистемы — это ее эксклюзивизм, выстраивание регионального единства на основе противопоставления всех стран региона одному общему врагу, которого считают «чужим». Сначала роль такого врага играл Израиль, а арабо-израильский конфликт был центральным элементом региональных отношений на протяжении полувека. Затем врагом для значительной части арабских государств, считающихся оплотом суннитского ислама, стал Иран, против которого Саудовская Аравия и некоторые ее союзники пытаются сплотить регион.

Таким образом, региональным мегатрендом можно считать формирование зависимой от внешних акторов региональной подсистемы с сильным компо-

нением эксклюзивистского противостояния. Поскольку объектом последнего оказываются два государства, которые сами находятся в конфронтационных отношениях друг с другом, возникающая в результате картина временами может показаться покрытой абсурдистским флёром.

Тем более, что региональная подсистема всегда была гетерогенна, и ее внутреннее устройство до сих пор хранит память о не столь уж давнем прошлом, когда различные части Ближнего Востока входили в разные регионы. Конкретным выражением такой памяти стали объединительные проекты на субрегиональном уровне.

В 1945 г. была создана Лига арабских государств, которая сыграла заметную роль в урегулировании споров между ее членами, но в конечном счете так и не смогла превратиться в действенный инструмент управления региональными процессами.

В феврале 1958 г. Египет и Сирия объединились в одно государство — Объединенную Арабскую Республику, которая, впрочем, просуществовала всего до сентября 1961 г., распавшись из-за острых противоречий между элитами двух стран.

В 1957 г. Ирак и Иордания объявили о создании «Арабской Федерации», в которую пригласили вступить Кувейт, но он отказался. Реализации этого проекта помешала антимонархическая революция в Ираке 14 июля 1958 г. Она настолько ослабила лагерь консервативных государств, противостоящих антизападному лагерю в регионе, что едва не вызвала серьезного обострения на глобальном уровне — между Советским Союзом и США.

25 мая 1981 г. был образован Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) — региональная организация, медленно наращивающая свой интеграционный потенциал, но так и не сумевшая преодолеть серьезные противоречия между ее шестью участниками (что, в частности, проявилось в 2017 г. во время возникновения «катарского кризиса»).

В феврале 1989 г. Египет, Ирак, Иордания и Йеменская Арабская Республика создали субрегиональное объединение — Совет арабского сотрудничества. Оно выглядело странным, так как географически четыре страны, кроме Ирака и Иордании, не образовывали единого пространства, что мешало даже продвижению планов экономического сотрудничества. САС быстро начал увядать, а агрессия Саддама Хусейна против Кувейта в августе 1990 г. поставила жирный крест на его существовании.

В то же время в западной части региона предпринимались попытки объединения государств Северной Африки в рамках Союза Арабского Магриба. Но и его деятельность с 1994 г. была практически сведена на нет. Периодические попытки оживления этой структуры связаны, главным образом, с внешними импульсами от ЕС или государств Европы, стремящихся к объединению своих южных партнеров с целью продвижения средиземноморского сотрудничества [13].

Примечательно, что в целом интеграционные процессы не получили в регионе серьезного развития, и государство-нация в его специфической ближневосточной форме сохранилось как основная форма организации жизни ближне-

восточных обществ, устояв перед многочисленными вызовами. Провалы интеграционных проектов, как представляется, связаны прежде всего с их недостаточной экономической обоснованностью. Свою роль сыграло и болезненное отношение к возможному ущемлению национального суверенитета, вообще характерное для относительно молодых государств.

Более того, вопреки широко распространенному мнению о нарастании процессов региональной интеграции в современном мире, ближневосточные реальности скорее свидетельствуют об обратном.

В середине XX в. предпринимались реальные попытки объединения тех или иных стран в рамках единых государственных образований, но постепенно эти проекты стали носить все более формальный или нереалистичный характер.

Им на смену пришли инициативы интеграции через создание межнациональных или (реже) наднациональных структур. Однако и они со временем одна за другой терпели крах.

Относительная успешность ССАГПЗ, как представляется, объясняется изначально ведущей ролью Саудовской Аравии в этой организации. Однако по мере усиления малых государств Залива их внешняя политика обретала все большую самостоятельность, что вело к накоплению противоречий между ними и Саудовской Аравией и тормозило возможности интеграционного развития.

Таким образом, *ослабление субрегиональной интеграции* также может считаться региональным мегатрендом.

С выделенными особенностями ближневосточной подсистемы международных отношений непосредственно связан еще один мегатренд — *растущий на протяжении столетия уровень конфликтности*.

На почве одного из самых затяжных и трудно решаемых конфликтов, касающегося палестинской проблемы и образования Израиля, между ним и его соседями несколько раз возникали войны.

Регион пережил большое число других войн, вооруженных столкновений, революций, контрреволюций и переворотов.

В качестве сторон конфликтов выступали как государственные, так и негосударственные акторы.

Конфликты были порождены причинами системного (структурного) и политического характера, в том числе глубокими противоречиями между различными этническими и конфессиональными группами, дефицитом исторической легитимности границ государств и территориальными спорами, относительной слабостью всех ближневосточных игроков, создававшей основу для бесконечного оспаривания регионального лидерства, взаимным недоверием элит, приписывающих друг другу внешнеполитическое мессианство и т.д.

Среди расположенных по соседству друг с другом региональных государств трудно найти такие, которые бы в конфликтных ситуациях не прибегали к самому широкому спектру способов «выяснения отношений», включая и такие крайние методы, как разрыв или замораживание дипломатических отношений, а в отдельных случаях — и к санкциям. Между некоторыми государствами дипломатические отношения так и не были установлены.

Если сама по себе высокая конфликтность — дело довольно обычное, то ее нарастание на протяжении столетия заслуживает внимания. Как и почва, на которой она произрастает.

До обретения независимости большинством стран основные конфликты происходили между местным населением и колониальными властями. Чаще всего они принимали характер антиправительственных выступлений, но иногда обострялись и полноценными гражданскими войнами.

Межгосударственные конфликты разворачиваются внутри региона после образования Израиля — вплоть до 80-х годов XX в. именно с противостоянием ему связано большинство войн.

В 80-е годы к этой проблеме добавляется ирано-иракская война, которая становится самой кровопролитной в истории Ближнего Востока. В ходе нее применялось химическое оружие, а жертвами с обеих сторон стали около миллиона человек.

90-е годы начинаются с оккупации Ираком Кувейта, что привело к уникальной операции международного сообщества по восстановлению *status quo ante*. Другая новая вводная — разворачивается гражданское противостояние в Алжире, в ходе которого джихадизм превращается в постоянно действующий фактор ближневосточной реальности.

Наконец, уже в ходе «арабского пробуждения» возникают новые конфликты в Ливии, Сирии и Йемене, которые превращаются в арену прокси-войн для целого ряда стран региона.

Причины постоянного нарастания уровня насилия на Ближнем Востоке — огромная тема, которую мы здесь не рассматриваем. В общем плане лишь отметим, что они, как представляется, связаны главным образом не с международными отношениями, а с динамикой развития внутри региона. Остановимся ниже лишь на некоторых важных аспектах этого развития, влияющих на его позиционирование в отношении внешнего мира.

Внутренние факторы взаимодействия с внешним миром

Если в политическом отношении Ближний Восток интегрировался в систему международных отношений как более или менее единый регион, то в экономическом плане дело обстояло иначе.

Понятно, что деколонизация и формирование независимых государств побуждали страновые элиты к выстраиванию собственных моделей экономического развития, с учетом специфики каждой страны. Но обладая неодинаковым ресурсным, инфраструктурным и человеческим потенциалом на начальном этапе, государства региона все же занимали примерно схожие позиции в мировой экономике и вынуждены были решать схожие задачи социально-экономической модернизации. Со временем, однако, ситуация стала меняться. В связи с огромными потребностями энергетического сектора возникли мощные стимулы для нефте- и газодобывающей промышленности в ряде стран, что

вскоре вывело их из общего ряда развивающихся государств, превратив в ключевых поставщиков энергоресурсов. Важнейшим региональным мегатрендом становятся *нарастающие различия в структурах экономик государств региона и в нишах, занимаемых ими в мировом хозяйстве*.

Результатом быстрого экономического роста государств-нефтеэкспортеров стало накопление ими огромного объема финансовых ресурсов и, соответственно, обретение новых возможностей воздействия на внешнюю среду. В частности, немалая часть этих средств тратится на военные приготовления, активизацию которых в свою очередь тоже можно рассматривать как один из трендов последних десятилетий. При этом объемы и высокое качество вооружений и военной техники значительно превышают потребности и возможности арабских монархий Залива, являющихся их главными приобретателями. Несмотря на огромное превосходство вооруженных сил Саудовской Аравии и их партнеров практически над любым региональным противником в вооружениях и военной технике, возглавляемая саудовцами коалиция демонстрирует неудачи в проведении затянувшейся военной кампании в Йемене.

Накопленные ресурсы дали также возможность как некоторым государственным, так и негосударственным акторам финансировать распространение радикальных, эксклюзивистских толков исламистской идеологии и поддерживать экстремистские и террористические группировки. И то, и другое — серьезная угроза для безопасности государств не только региона, но и практически всего мира, включая крупнейшие державы.

Таким образом, если на глобальном уровне политическая и экономическая глобализации могут рассматриваться как две стороны одной медали, то в рамках ближневосточного региона они вступают в явное противоречие между собой. В то время как участие государств Ближнего Востока в процессах политической глобализации требует интеграции региона, развитие национальных экономик ведет к объективной дезинтеграции. Такая ситуация, как представляется, имела два основных следствия. С одной стороны, экономическая дезинтеграция становится фактором повышения внутрирегиональной конфликтности. С другой — императивы единства определяют особо важную роль политических (и религиозных) идеологий, которые могли бы выполнять функцию консолидации.

Еще один региональный мегатренд касается демографической динамики. Социально-экономическая модернизация обществ региона и смена типов воспроизводства населения привели к резкому росту населения стран Ближнего Востока в истекшем столетии. Это, конечно, долговременный фактор — но его действие в полной мере стало особенно заметным в последние годы. И прежде всего в государствах-нефтеэкспортерах, где политические режимы берут повышенные социальные обязательства — что при насаждении подчеркнуто консервативных идеологий минимизирует мотивации к ограничению рождаемости.

Рост населения в свою очередь усугубил и без того существовавшую на Ближнем Востоке ресурсную недостаточность, прежде всего водную. По всей видимости, дальнейший рост дефицита воды вполне может стать региональным

мегатрендом уже в текущем столетии. Он может превратиться в важнейший конфликтогенный фактор.

В связи с интеллектуально-ценностными аспектами глобализации в регионе выявляются весьма примечательные тенденции, которые в чем-то даже выходят за пределы устоявшегося порядка вещей. Традиционно специфика Ближнего Востока состояла в том, что, несмотря на многочисленные различия находившихся на его территории в разное время государств, он еще с VII в. отличался интеллектуальным единством и достаточно высокой мерой восприимчивости (или, по крайней мере, толерантностью) к приходящим извне воздействиям. Философские концепции, литературные тексты, религиозные и политические учения существовали здесь в общем поле. Эта особенность региона, однако, в век глобализации обернулась парадоксом. Вместо того, чтобы способствовать интеграции Ближнего Востока в ассоциируемое с Западом и претендовавшее на универсальность единое ценностно-смысловое пространство, она стала основой для формирования иного духовно-идеологического дискурса, наполненного собственными смыслами и ценностями и в сущности альтернативного западному.

Восприятие в колониальный период интеллектуальными элитами региона чисто западных философских и политических учений и их дальнейшая адаптация к арабским реалиям привели к формированию трех основных течений общественной мысли, которые на протяжении десятилетий, находясь в остром противоборстве между собой, продвигали различные модели независимого развития через созданные ими политические партии и движения. Это были:

- во-первых, — панарабизм, или арабский национализм (по мнению одной группы специалистов по региону, эти термины являются синонимами, по мнению другой, они обозначают несколько разные понятия);
- во-вторых, — марксизм, черпавший силу в существовании Советского Союза и других социалистических государств;
- и, в-третьих, — исламизм.

Каждое из этих течений носило трансграничный, по сути, транснациональный характер, апеллируя к объединительным, интегративным лозунгам. Националисты видели будущее региона в создании единого арабского государства, в котором были бы стерты все существующие между арабскими территориями границы. Марксисты в принципе придерживались концепции государственности, но выдвигали лозунги классового единства, которое лежало бы в основе будущего своего народа и его отношений с другими народами. Исламисты апеллировали к единству мусульман, выдвигая лозунг «ислам — вот решение».

Сформировавшись в контексте антиколониальной борьбы, все три течения носили в сущности свой антизападный характер. Даже в тех случаях, когда они базировались на европейских по своему генезису идеях, им придавалось специфическое ближневосточное звучание, до неузнаваемости менявшее исходную концепцию. Отказ арабских марксистов от идей классовой борьбы в пользу

концепции корпоративного государства — наиболее яркий пример подобной трансформации.

Соотношение сил между этими тремя идеологическими системами постоянно менялось. В разные периоды рассматриваемой столетней эпохи и в разных странах на первое место выдвигалась то одна из них, то другая. Был период, когда арабские коммунисты располагали столь сильным влиянием (например, в Ираке в 50-е годы XX столетия), что вполне вероятно были способны взять власть в государстве в свои руки (другой вопрос — удалось бы им ее удержать или нет?). В Южном Йемене в 1975—1990 гг. правила Йеменская социалистическая партия, официально заявившая о своей приверженности марксистско-ленинской идеологии и проводившая внутреннюю и внешнюю политику, руководствуясь ее постулатами.

Но марксисты в регионе были оттеснены арабскими националистами, основная масса которых была приверженцами трех основных идейно-политических систем — насеризма (идеология и политическая практика режима Гамалы Абделя Насера в Египте), баасизма (в Сирии и Ираке) и Движения арабских националистов (в основном среди палестинцев). Этот национализм — в основном светского характера и иногда с социалистическими и/или авторитарными коннотациями — в целом тоже уступил место более радикальным силам. Но и сегодня существуют партии, принадлежащие к указанным трем политическим течениям, включая насеристов, выделившихся из палестинских фронтов (к примеру, Демократический фронт освобождения Палестины и Народный фронт освобождения Палестины) и баасистов. Одна из баасистских партий и поныне является правящей партией в Сирии [14].

И все же идеологии, апеллирующие и к марксизму, и к арабскому национализму, со временем заняли маргинальное место в политическом ландшафте. Тогда как исламисты, создавшие свою первую политическую организацию — Ассоциацию «братьев-мусульман» — еще в 1928 г. в Египте и в течение многих лет терпевшие поражение от своих соперников, в конце XX в. в ряде стран превратились во влиятельную силу. А в ходе «арабской весны» уже в нашем веке в отдельных странах (Египет, Тунис) в результате выборов даже пришли к власти, которую они, впрочем, не смогли удержать.

Это касается, в первую очередь, Египта, где «Братья-мусульмане», получившие более 40% голосов на парламентских выборах, не устояли перед искушением забрать в свои руки всю власть и провели и на президентских выборах своего кандидата Мухаммада Мурси. Попытка сломать существующую в стране систему институтов власти и законов, предпринятая «Братьями», вызвала массовую волну протестов. Возглавившие ее военные от имени большинства населения не только отстранили исламистов от власти, но и запретили саму эту организацию, провозгласив ее террористической группировкой и превратив ее членов в изгоев, оказавшихся вместо парламентских кресел в тюремных камерах или за рубежом. В этом отношении примечательный пример трансграничного социального обучения продемонстрировала в Тунисе исламская партия «ан-Нахда» — смирившись с потерей изначально завоеванных на выборах столь

же выгодных позиций, она проявила гибкость и осталась легитимной политической силой, сотрудничающей с другими партиями и не претендующей на завоевание власти.

Тем не менее в регионе существуют и государства, образованные на основе исламских принципов. Это Исламская Республика Иран, возникшая в результате антишахской исламской революции 1979 г., и Королевство Саудовская Аравия, существующее в течение почти что века и превратившееся в последние десятилетия в одно из наиболее влиятельных государств региона. Но в Иране, как уже отмечалось, с исламскими принципами сосуществуют весьма развитые по региональным стандартам элементы демократической системы. Да и в Саудовской Аравии начался осторожный процесс, который пока рано определить как «деисламизация», но который включает в себя преодоление некоторых элементов архаики. А участие в *G20* придает респектабельность международному статусу страны.

Религиозная составляющая, так или иначе, играет важную роль в идентичности народов подавляющего большинства арабских государств, а также в немалой мере и Израиля. Турция остается единственным государством, конституционно закрепившим статус светского еще в начале рассматриваемого нами столетнего периода. Ее долгое время представляли в качестве примера успешного развития мусульманского государства по европейским лекалам — но сегодня под руководством президента Реджепа Эрдогана, более склонного к авторитаризму, чем к демократии, она осуществляет медленный дрейф в сторону исламизации. То есть, в сравнении с Саудовской Аравией идет, как это ни парадоксально, в обратном направлении. И здесь легко заметить последствия для взаимодействия с внешним миром — перспективы вхождения Турции в ЕС становятся все более призрачными.

Став наиболее заметной в регионе идеологической системой, исламизм породил огромное количество течений разной степени радикальности, по-разному относящихся к демократии, либеральным правам и свободам, допускающих совершенно разную степень применения насилия в политической борьбе и т.д. Сегодня условно принято выделять три основных течения в исламизме — умеренное, салафитское и джихадистское. Каждое из них, впрочем, также может быть разделено на множество направлений.

Умеренные исламисты (или, как их называет Джон Келсей, «исламские демократы») полагают, что любая попытка возрождения ранних исламских институтов и норм неизбежно вступит в противоречие с реалиями системы государств-наций, в которой исламские государства существуют наравне с не-исламскими. Поэтому юридические предписания исламского прошлого должны быть пересмотрены [15; 16].

Салафиты, напротив, конечной своей целью считают пересмотр всей системы общественных и политических отношений для приведения ее в полное соответствие с буквально понимаемыми требованиями Священных текстов. Однако иной раз могут соглашаться на использование демократических процедур для завоевания государственной власти.

Наконец, джихадисты принципиально не приемлют никакого взаимодействия с существующей (порочной, с их точки зрения) политической системой и полагают, что она должна быть полностью разрушена насильственным путем.

Если до «арабского пробуждения» джихадисты в основном выступали лишь с негативной повесткой дня ("все разрушить"), то с уничтожением структур социума на некоторых территориях Сирии и Ирака в 2010-е годы возникла повестка дня «исламского государства». Это уже не просто власть террористической группировки, а извращенный проект государственного строительства на основе радикального, экстремистского варианта ислама, который, с одной стороны, претендовал на то, что воплотит в жизнь некие изначально существовавшие в этой религии нормы и ценности, а с другой — совершенно очевидно расходился с ними [17].

Анализ динамики развития основных идеологий на Ближнем Востоке — от восприятия западных учений к торжеству исламизма — позволяет сформулировать еще один важный региональный мегатренд — *рост ценностно-смысловой альтернативности Западу при сохранении идеологического единства региона*.

* * *

Между мегатрендами глобального и регионального уровней обнаруживается сложная и противоречивая динамика отношений. В ближневосточном макрорегионе это проявляется самым наглядным образом. Развитие на региональном уровне впитывает в себя некие глобальные тенденции, но отнюдь не определяется ими полностью. Более того — может даже им противоречить, тормозить исходящие от них импульсы и производить прямо противоположные по направленности, характеру воздействия на социум и реальным последствиям. Но и глобальные мегатренды не являются лишь общим знаменателем (или суммой) тех процессов, которые развиваются в региональном контексте. Хотя корректирующее воздействие последних может быть исключительно весомым.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конфликты и войны XXI века (Ближний Восток и Северная Африка). Москва: Институт востоковедения РАН, 2015. 504 с.
2. *Hobsbawm E.* The Age of Revolution: Europe 1789–1848. London: W & N, 1962. 366 p.
3. *Hobsbawm E.* The Age of Capital: 1848–1875. London: W & N, 1975. 384 p.
4. *Hobsbawm E.* The Age of Empires: 1874–1914. London: W & N, 1987. 404 p.
5. *Hobsbawm E.* The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991. London: Abacus, 1994. 640 p.
6. *Барановский В.Г.* Трансформация системы международных отношений на рубеже XX и XXI вв. Российская политическая наука перед вызовами глобального и

регионального развития / Науч. ред. О.В. Гаман-Голутвина. Москва: Аспект Пресс, 2016. С. 201–242.

7. *Примаков Е.М.* Ближневосточный курс России: исторические этапы. Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов В.А. Москва: ЯСК, 2012. С. 21–31.

8. *Maddy-Weitzman B.* A Century of Arab Politics. From the Arab Revolt to the Arab Spring. Boulder: Rowman & Littlefield, 2016. 273 p.

9. *Наумкин В.В.* Арабский мир, ислам и Россия: прошлое и настоящее. Москва: ИВ РАН, 2013. 526 с.

10. *Примаков Е.М.* Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами. Москва: Российская газета, 2006. 382 с.

11. *Bengio O.* The Kurds of Iraq: Building a State within a State. Boulder, CO: Lynne Reinner, 2012. 346 p.

12. *Барановский В.Г.* Новая внешняя политика России: влияние на международную систему // Мировая экономика и международные отношения. 2016. № 7. С. 5–15.

13. *Dawisha A.* Arab Nationalism in the Twentieth Century: from Triumph to Despair. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2016. 359 p.

14. *Antonius G.* The Arab Awakening. London: H. Hamilton, 1938. 470 p.

15. *Kelsay J., Johnson J.T.* Just War and Jihad: Historical and Theoretical Perspectives on War and Peace in Western and Islamic Traditions. New York: Greenwood Press, 1991. 254 p.

16. *Lewis B.* The Multiple Identities of the Middle East. New York: Schoken Books, 1998. 176 p.

17. *Zehr N.A.* The War Against al-Qaeda. Religions, Policy and Counter-Narratives. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2017. 216 p.

IV

РОССИЙСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ЦИКЛ: ОТ ГОРБАЧЕВА ДО ПУТИНА*

Цель настоящей главы — выявить и проанализировать важнейшие тенденции во внешней политике нашего государства, которые развивались (и ожидаются) на временном отрезке 1985—2025 гг. Этот период характеризуется глубочайшей трансформацией всех сторон общественного развития страны — включая и сферу внешней политики. Вместе с тем в этой сфере обнаруживаются и высокая мера преемственности, значительная инерционность, воспроизведение традиционных стереотипов мышления и поведения. Возможно, именно в рамках достаточно продолжительного исторического цикла, половина которого уже пройдена, можно протестировать разные гипотезы о том, что представляет собою внешняя политика. Можно ли считать ее устойчивым инвариантом, параметры которого жестко заданы некими объективными факторами (ресурсы, геополитическое положение, наследие прошлого и т.п.)? Или речь идет о достаточно гибкой и лабильной системе взаимодействия с внешним миром, обладающей большим запасом модификационных возможностей?

Понятно, что эти две альтернативные модели умозрительны; на практике, как правило, имеет место их сочетание в тех или иных пропорциях. Опыт нашей страны служит тому весьма наглядной иллюстрацией.

В начале внешнеполитического цикла: «эпоха Горбачева»

К завершающей фазе своего существования, которая началась в середине 1980-х гг., Советский Союз пришел с весьма противоречивыми внешнеполитическими итогами. С достаточно высокой мерой схематизации они могут быть вписаны в двоичную матрицу.

С одной стороны, СССР безусловно относился к числу ключевых действующих лиц на международной арене. В глобальной международно-политической системе он был одним из двух силовых центров, которые определяли ее bipolarный характер. Наряду с США, пусть даже уступая им по многим объективным параметрам мощи, Советский Союз сохранял статус сверхдержавы. Этот статус был производным большого числа факторов — военных, ресурсных, политико-идеологических, связанных с историей и культурой страны, ее научно-

* Глава в монографии: Россия 2010. Российские трансформации в контексте мирового развития. М.: Логос, 2010.

техническим потенциалом, унаследованными от прошлого традициями отношения к внешнему миру и взаимоотношений с ним, наличием союзников (сателлитов) и т.п. За исключением США, никакое другое государство не могло с такими же основаниями считаться игроком глобального уровня.

Соответствующим было и отношение других стран к Советскому Союзу, выступающему в ипостаси одного из двух несомненных мировых лидеров. Это было отношение к стране, которая:

- способна выступать на равных с США в области ракетно-ядерных вооружений;
- располагает могучим военно-политическим потенциалом;
- имеет свою собственную повестку дня в международных делах и оппонирует Западу по широкому кругу вопросов современного развития;
- входит в узкий круг постоянных членов Совета Безопасности ООН и по этой причине обладает особым международно-политическим статусом;
- возглавляет группу ориентирующихся на нее государств;
- способна мобилизовать значительную внешнеполитическую поддержку за ее пределами.

С другой стороны, назревавший в стране кризис, который в конечном счете привел к драматическому коллапсу Советского Союза в начале 1990-х гг., все больше затрагивал и внешнеполитическую сферу.

• Военная конфронтация с США и их союзниками приобретала самодовлеющий характер; она отнимала массу сил и энергии, не предвещая сколько-нибудь реалистических перспектив взять верх в этой борьбе, но вместе с тем становясь мощнейшим драйвером и ограничителем всех остальных направлений внешней политики.

• Разыграть межимпериалистические противоречия — например, добившись раскола НАТО — по большому счету не удавалось; эпопея с борьбой против развертывания в Европе американских «Першингов» и крылатых ракет окончилась ничем.

• Попытки освоить новые внешнеполитические пространства в отдаленных районах (главным образом через поддержку тех сил национально-освободительного движения, от которых ожидалась ориентация на Москву — как, например, в Анголе) оказались малорезультативными, а в чем-то даже контрпродуктивными — поскольку вызывали консолидацию против экспансионизма Кремля.

• Афганистан превратился в ловушку: война, победить в которой было невозможно, не только обернулась тяжелыми материальными и людскими потерями, но и наносила непоправимый ущерб международному имиджу страны.

По большому счету проблемы с внешней политикой возникали не только и не столько на собственно внешнеполитическом поле, сколько были обусловлены гораздо более широким контекстом.

- Предлагаемая «миром социализма» во главе с Советским Союзом альтернативная модель общественного развития претерпевала усиливающуюся эрозию, теряла былую привлекательность и фактически уже не могла работать на внешнюю политику.

- То же самое касалось международного коммунистического движения: его инструментальная роль как дополнительного внешнеполитического фактора сходилa на нет.

- Страны-сателлиты перестали быть дополнительным внешнеполитическим ресурсом и все больше превращались в дополнительное бремя, становились источником растущей озабоченности Москвы — по причине кризиса легитимности правящих режимов (Чехословакия), прогрессирующей неустойчивости (Польша), фрондирования в отношении «старшего брата» — как в мягкой (Венгрия), так и в вызывающей форме (Румыния).

- Со стороны Китая идеологический вызов (борьба с ревизионизмом) трансформировался в вызов общественно-политический (опережающее вступление на путь реформ), а вызов геополитический обретал новый масштаб и новое качество (от «противодействия гегемонизму» к сближению с США).

Отсюда — настоятельная потребность в обновлении внешнеполитического курса. Она проистекала из тех же источников, что и общая ориентация на реформирование страны во времена Михаила Горбачева: из неудовлетворенности существующим положением вещей, желания преодолеть склеротический характер общественно-политического развития, стремления придать ему динамизм, перспективу, устремленность в будущее. Точно так же, как «перестройка» и «гласность» стали ключевыми словами для обозначения внутренних преобразований в стране, маркером изменений во внешней политике стало «новое мышление».

В сфере взаимоотношений с окружающим миром были определены новые ориентиры, которые можно было бы сгруппировать в несколько кластеров:

- пересмотр догматических основ, на которых строилась внешняя политика, т.е. ее освобождение от идеологических стереотипов;
- отказ от логики противоборства, конфронтации с Западом (прежде всего в области военных приготовлений);
- привнесение во внешнеполитический курс гуманистического и общедемократического пафоса.

Именно эти три императива становятся изначальным импульсом того цикла внешнеполитических преобразований, который получает развитие в последующие двадцать с лишним лет (т.е. вплоть до настоящего времени) и который можно спроецировать и на перспективу предстоящих полутора десятилетий (обозначив в качестве условного временного ориентира 2025 г.). Нельзя сказать, что они сохраняют свою первостепенную значимость на протяжении всего этого периода. И все же прослеживается очерченная ими штрих-пунктирная траек-

тория, обозначающая некоторую реперную линию, которую внешняя политика постоянно держит в поле внимания — иногда ориентируясь на нее, а иногда выходя в прямо противоположном направлении.

Именно это дает основания говорить о наступлении во «внешнеполитическом бытии» нашей страны нового этапа. Хотя некоторые из указанных тем периодически появлялись и в до-горбачевские времена (например, в эпоху «разрядки напряженности» или даже еще раньше, во время перехода к «мирному сосуществованию»), они не создавали нового качества во внешней политике страны. Теперь же такое новое качество возникало — что несло с собой поистине революционные изменения в характере взаимоотношений с внешним миром.

Ретроспективно и имея в виду многочисленные критические стрелы, которые впоследствии были направлены в адрес политики Горбачева (включая проводимый им курс в международных делах), стоило бы отметить и некоторые иные особенности этого первоначального этапа нового внешнеполитического цикла.

- В подходе Москвы доминировали оптимистические мотивы, а не ощущение наступающего заката страны. И «перестройка», и «новое мышление» были символом пробуждения и активного движения вперед, альтернативой и антитезой смирения перед ходом событий.

- Сближение с Западом, в том числе и заключение с ним важнейших соглашений в области контроля над вооружениями, не рассматривалось как поражение в «холодной войне». Писать и говорить об этом стали гораздо позже.

- Не было и предостережения грядущего коллапса «социалистической системы» — наоборот, возникали надежды на ее обновление, на строительство «социализма с человеческим лицом». К этому надо прибавить и всплеск энтузиазма приверженцев логики конвергенции двух систем.

- В «новом мышлении» оказался заложенным значительный потенциал идеализма. Повернувшись «лицом к Западу», Москва нередко считала излишним торговаться с ним по балансу выигрышей и потерь, что впоследствии дало повод для упреков в недопустимых внешнеполитических уступках. Присутствовали в «новом мышлении» и некоторые мессианские мотивы (оно, например, предлагалось не только «для нашей страны», но и «для всего мира»).

Мы оставляем здесь в стороне общую оценку этого этапа в развитии страны. Суждения на сей счет, как известно, варьируются в крайне широких пределах. Но представляется достаточно очевидным, что ожидавшее ее грандиозное потрясение — распад единого государства — свершилось в международных условиях, которые были созданы именно политикой «нового мышления». И эти условия оказались *абсолютно благоприятными* с точки зрения объективных интересов народов страны и будущих государств — преемников Советского Союза.

В самом деле, достаточно легко представить себе иные сценарии развития событий. К примеру, активность внешних сил в плане «подталкивания» страны к развалу, его использование для обретения политических, территориальных, военно-стратегических выигрышей, провоцирование противоборства между

государствами-преемниками, их целенаправленное ослабление, нагнетание сепаратистских тенденций и т.п. В реальности ничего подобного не было, вопреки представлениям приверженцев «теории внешнего заговора» в объяснении причин коллапса Советского Союза.

В сущности, если говорить о начальной фазе рассматриваемого в настоящей книге временного цикла в несколько десятилетий, за сферой внешней политики следовало бы признать два важнейших достижения.

- Изменился доминирующий вектор взаимоотношений с внешним миром. В последствии выяснится, что необратимость этого изменения может быть поставлена под вопрос. Однако общий импульс и его направленность, заданные горбачевским «новым мышлением», стали весьма заметным фактором внешней политики на протяжении последующих этапов.

- Созданное в этот период благоприятное международно-политическое окружение позволило с минимальными внешними издержками пройти наиболее драматическое и чреватое наиболее серьезными опасностями испытание — распад страны. «Запас прочности» сформировавшегося тогда позитивного имиджа страны в глазах ее внешних контрагентов оказался весьма значительным, что проявилось и на этапе постсоветского развития.

Правомерно ли рассматривать внешнюю политику Советского Союза и внешнюю политику постсоветской России в качестве некоторого континуума? Есть целый ряд оснований, по которым можно дать утвердительный ответ на этот вопрос. Главных из них два.

- Во-первых, Россия приняла на себя роль не только государства-преемника, но и государства-продолжателя СССР¹. Что еще важнее — она была признана в таком качестве международным сообществом, причем не только в формально-правовом отношении, но и в смысле восприятия этого статуса другими странами как естественного, нормального и не вызывающего никаких сомнений.

- Во-вторых, по всем без исключения параметрам, имеющим значение для внешней политики, Россия является крупнейшим из государств, возникших на территории СССР. По абсолютным показателям некоторых из этих параметров сегодняшняя Россия уступает распавшемуся Советскому Союзу, но вряд ли это качественным образом меняет их значение для внешней политики страны².

¹ 13 ноября 1992 г Россия уведомила все государства о том, что она «продолжает осуществлять права и выполнять обязанности, вытекающие из международных договоров, заключенных Союзом ССР» и становится стороной «всех действующих международных договоров вместо Союза ССР» (Дипломатический вестник. 1992. № 2–3. С. 34).

² Например, если раньше формулу «шестая часть суши» довольно часто использовали для обозначения грандиозного пространственного ареала Советского Союза, то сегодня ее субститутом было бы выражение «одна девятая часть суши» (или «одна восьмая» — если учитывать только заселенные человеком территории). Но и при этой уменьшившейся доле Россия остается крупнейшей в мире страной по размерам территории и вдвое превосходит Канаду, занимающую второе место.

В более широкой трактовке речь идет о внешнеполитической преемственности сегодняшней России в отношении не только Советского Союза, но и предшествовавшей ему Российской империи. Согласно такому подходу, российское государство во всех этих трех своих инкарнациях сталкивалось с одними и теми же (или идентичными) вызовами в сфере взаимоотношений с внешним миром, должно было решать весьма похожие друг на друга задачи (хотя, конечно, характеризующиеся значительной временной, идеологической и иной спецификой). Во всяком случае, участники современного российского внешнеполитического дискурса весьма часто и не без удовольствия выстраивают параллели с XIX в.

И все же нельзя не видеть некоторых ключевых обстоятельств, по которым условия для формирования и осуществления внешней политики современной России принципиальным образом отличаются от тех, с которыми имел дело Советский Союз. Обозначим три таких обстоятельства, которые представляются наиболее важными.

- *Первое.* Распад единой страны, какой был Советский Союз, привел к радикальному изменению непосредственного международно-политического окружения России. Свыше половины ее соседей теперь являются «новыми независимыми государствами» — которые на протяжении длительного времени были частью территории СССР, а ранее — Российской империи. В отношениях с ними Москве надо было формировать абсолютно новую повестку дня — задача тем более трудная, что большинству этих стран свою государственность (равно как и свою внешнеполитическую идентичность) также приходилось выстраивать как нечто абсолютно новое.

- *Второе.* Понятно, что трансформация общественно-политической системы в такой стране, как СССР/Россия, сама по себе являясь событием грандиозного масштаба, не могла не отразиться и на ее внешних взаимоотношениях. Многие особенности курса Москвы на международной арене были обусловлены именно ориентацией на реформы и стремлением получить поддержку им извне. Отношение внешнего мира к стране также в очень значительной мере определяется логикой содействия рыночным и демократическим преобразованиям.

Между тем распад СССР и его «замещение» Россией знаменовали собой окончательный крах сценария тщательно продуманной, постепенной, осторожной трансформации общественно-политической системы (подобно тому, как это происходит в Китае на протяжении уже четвертого десятилетия). Реформы начинают осуществляться в лавинообразном режиме, платой за их ускоренный темп становятся серьезные потрясения и противоречия, злоупотребления и коррупция приобретают все более масштабный характер. Во внешнеполитическом плане это приводит к последствиям двоякого рода.

С одной стороны, поскольку «плохие реформы» создают угрозу антидемократического, антирыночного, антилиберального отката, в западных странах это начинает порождать опасения насчет реставрации «старого режима», активизации националистических тенденций в развитии России или даже ее

фашизации. В отношении к российским делам извне получают развитие две тенденции — возникает и усиливается скепсис относительно происходящих в стране изменений, но одновременно гораздо более сильной становится линия на поддержку реформаторского радикализма.

С другой стороны, в самом российском обществе радикальное реформаторство начинает все больше восприниматься как поддерживаемое и даже инициируемое с Запада. На Запад же и возлагают ответственность за эксцессы реформаторства и высокую социальную цену преобразований. Это само по себе начинает создавать почву для враждебных антизападных настроений.

• *Третье.* Хотя Россия не только была государством-продолжателем Советского Союза, но и ощущала себя важнейшей частью распавшегося государства, сам по себе этот переход в новое качество сопровождался сильнейшим шоком для внешнеполитического самосознания российского социума. Это было ощущение стратегического поражения, исторического отступления — страна потеряла четверть своей территории, ее границы проходят по рубежам двухсот- или трехсотлетней давности, утрачены земли, за которые она воевала несколько столетий, русские превратились в разделенную нацию, поскольку миллионы людей оказались в «новом зарубежье»... Если большинству других постсоветских стран приходилось начинать свою внешнюю политику с чистого листа по причине отсутствия для нее какой бы то ни было предыстории, то у новой России исходная точка внешнеполитической траектории в каком-то смысле находилась даже ниже нулевого уровня. В российскую ментальность касательно взаимоотношений с окружающим миром это добавляло закомплексованность и некоторый иммобилизм — в сочетании с ожиданием возможности исторического реванша.

Указанные обстоятельства не только наложили сильнейший отпечаток на российскую внешнюю политику в начальный постсоветский период, но и ввели в нее некоторые более долговременные тренды. Они в той или иной мере обнаруживаются на протяжении всего последующего развития страны.

И все же на разных его этапах в российской внешней политике прослеживаются достаточно серьезные различия. В ее эволюции на протяжении последних полутора-двух десятилетий представляется возможным выделить несколько фаз — хотя и с весьма высокой мерой условности касательно временного «расчленения» внешней политики постсоветской России. «Персонификация» этих фаз тоже достаточно условна — к примеру, «эпоху Козырева» можно было бы с не меньшим основанием обозначить как «эпоху раннего Ельцина». Впрочем, персональная идентификация менее важна, чем сущностная специфика рассматриваемых ниже этапов российской внешней политики «после Советского Союза».

«Эпоха Козырева» (1992–1995)

Сегодня считается хорошим тоном критиковать российскую внешнюю политику этого периода как абсолютно зависимую, чуть ли не «лакейскую» в отношении Запада. Таков стереотип, который разделяют, наверное, подавляющее

большинство аналитиков и наблюдателей в отношении внешней политики времен «раннего Ельцина» и Андрея Козырева. Рискнем если не опровергнуть его, то по крайней мере дополнить некоторыми соображениями, которые помогли бы найти внятные объяснения на этот счет.

Ключевое значение, как представляется, имела фундаментальная вера в превосходство западной системы, которую ассоциировали с процветанием, успехом, свободой и прочими достоинствами, над одряхлевшей и потерпевшей историческое поражение системой советского типа. В этом российское политическое руководство выражало ментальность «конца истории» — даже, возможно, и не будучи знакомым с соответствующей статьей Фрэнсиса Фукуямы³. Альтернативы вестернизации нет, а значит, «иного не дано» и во внешнеполитической сфере.

Вопрос о зависимости в таком контексте оказывался неуместным — поскольку его отодвигал на задний план (или вообще делал бессмысленным) вопрос о фундаментальном социально-политическом выборе. Россия сделала его в пользу либерализма, демократии, рыночных отношений — и на этой основе видела свою задачу в том, чтобы стать частью «сообщества цивилизованных государств», рассчитывала на помощь Запада в осуществлении преобразований, ожидала встречного энтузиазма с его стороны.

Но если не обсуждать здесь правомерность или неправомерность сделанного Россией выбора (как и проистекающие отсюда последствия), то о зависимости надо говорить совсем в ином ключе. Она в немалой степени была не только результатом самой политики, но и следствием объективной ситуации, в которой оказалась страна. В том числе и ее фактического банкротства в экономической сфере, когда само поддержание России на плаву зависело от содействия западных финансовых институтов, предоставляемых ими кредитов для макроэкономической стабилизации и сбалансирования бюджета. Исходящие от МВФ, ЕБРР, Всемирного банка рекомендации российской экономике впоследствии были подвергнуты уничтожающей критике — но без этих структур, без крупных пакетов финансовой помощи от ряда крупнейших западных держав жизнедеятельность страны просто остановилась бы.

Не стоит забывать и то обстоятельство, что Россия как действующее лицо, вступившее на международную арену на исходе 1991 г., была все-таки новым политическим образованием. Напомним в порядке сравнения: участники Беловежского соглашения констатировали, «что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». Россия же как геополитическая реальность и как субъект международного права свое существование только начинала. Ощущение и осмысление преемственности пришло позднее, а на первых порах «новая Россия» не могла не чувствовать себя новичком и скорее была озабочена тем, чтобы приспособиться к окружающему миру, нежели его формированием сообразно со своими потребностями, интересами и устремлениями.

³ Fukuyama Francis. The End of History // The National Interest. Summer 1989. Vol. 16. P. 3—18.

Далее, осознание указанных потребностей, интересов и устремлений — это ведь тоже не некая данность, а процесс. В дезорганизованном и дезориентированном обществе, каковым Россия являлась на первых порах после «свержения» Советского Союза, упорядочение изначального хаоса не могло не занять определенного времени. А доминирующим настроением в этот переходный период были энтузиазм и надежды в связи со сменой режима. Меняли же его по западным лекалам (рынок, демократия и т.п.), которые представлялись наиболее естественной альтернативой «старому режиму». Указанная «прозападная эйфория» распространялась и на внешнеполитическую сферу.

Революционный характер мироощущения, которое было присуще российским младореформаторам, приводил к достаточно радикальным и вместе с тем упрощенным представлениям относительно международной жизни. Найти свое место в ней новая Россия могла очень просто — всего лишь (!) построив эффективную политическую и экономическую систему у себя дома, а также придерживаясь правил приличия в своих действиях на международной арене. Во взаимоотношениях с внешним миром надо отказаться от инстинктов и поведенческих моделей советского времени, придерживаться понятных и однозначных ориентиров. Таких же, каких придерживались и остальные «цивилизованные страны»⁴.

Конечно, это упрощенная картина. Но если она верна в общем и целом, это все-таки не дает оснований изображать в карикатурном виде российскую внешнюю политику того времени. Последняя отнюдь не сводилась к послушному следованию «инструкциям» из Вашингтона или других западных столиц и к безальтернативной сфокусированности только на данном направлении. Напомним хотя бы о некоторых фактах на этот счет.

- Именно в тот период началось российское противодействие расширению НАТО на восток.

- Выстраивая отношения с этим альянсом, козыревская дипломатия добивалась (и добилась) признания «веса и ответственности России как крупной европейской, мировой и ядерной державы».

- При голосовании в ООН по югославским делам российская позиция, начиная примерно с 1993 г., все чаще не совпадала с подходом западных стран.

- После выборов 1993 г. Россия начинает говорить о территории бывшего СССР как о сфере своих жизненных интересов.

- На «восточном» направлении в 1992 г. происходит скандальная отмена визита Ельцина в Японию (поскольку последняя рассчитывала использовать его для возвращения «северных территорий»), но вместе с тем объявляется об активизации политики в отношении Китая и Индии⁵.

⁴ Бывший помощник президента Ельцина по международным вопросам Дмитрий Рюриков вспоминает: «Это был период наивных ожиданий, наивных представлений о мире и своем месте в нем. Было желание отделаться от наследия СССР» (Коммерсант-власть. 7 апреля 1998 г. № 12 (264)).

⁵ См.: Цыганков А.П. Внешняя политика России от Горбачева до Путина. М.: Научная книга, 2008. С. 73–112.

И все же сложившееся в этот период представление российского общественного мнения о внешней политике достаточно однозначно рисует ее как преимущественно (если не абсолютно) прозападную. Такое восприятие накладывалось на усиливающийся политико-психологический дискомфорт в связи с упоминавшимся выше синдромом исторического отступления, сопровождавшегося значительными геополитическими утратами, ослаблением позиций и статусными потерями. Именно на этой основе и возникают усиливающийся критицизм козыревской внешней политики и поиск альтернативных ориентиров.

«Эпоха Примакова» (1996–1999)

Выражение «Россия сосредотачивается» было использовано князем Горчаковым для характеристики российского политического курса после Крымской войны, когда Россия приняла ориентацию на некоторую сдержанность и даже холодность в отношениях с внешними партнерами, пока страна не накопит достаточно внутренних сил для более энергичного и наступательного поведения на международной арене. Здесь обнаруживаются два важных момента, по которым эта формула стала казаться — почти полтора столетия спустя! — созвучной современным внешнеполитическим настроениям и тенденциям: идея накопления сил после понесенного поражения и идея дистанцирования от тех, кто оказался победителем.

Применительно к России середины 1990-х гг. в этих настроениях и тенденциях оказались сконцентрированными несколько основных тем:

- неприятие ориентации на почти безоговорочное следование в фарватере политики западных стран;
- ощущение уязвимости и унижительной зависимости по причинам экономического порядка;
- накапливающееся раздражение в связи с тем, что в решении важных международных проблем с Россией не считали нужным советоваться или пренебрегали ее мнением;
- растущее несогласие принципиального плана с некоторыми подходами к международным проблемам;
- негативная политико-психологическая реакция на то, что воспринималось как постепенное «выдавливание» России из ареалов ее традиционного (или недавнего) геополитического влияния.

Знаковой фигурой и главным действующим лицом в российской внешней политике этого периода является Евгений Примаков — сначала в качестве министра иностранных дел, а затем — в качестве главы правительства. Впрочем, временной ареал для «примаковской внешней политики» должен быть очерчен значительно шире, чем три с половиной года его пребывания на этих постах (с января 1996 г. по май 1999 г.) — причем в обе стороны.

Еще будучи руководителем внешней разведки⁶, Примаков вовлекает ее аналитический потенциал в разработку новых подходов к российской внешней политике. Два из подготовленных в СВР докладов получили широкую известность — об угрозах в области распространения ядерного оружия и о международно-политических тенденциях в «постсоветском пространстве». В результате возник толчок для некоторых коррективов в российской внешней политике — еще до того, как формальную ответственность за нее возложили на Примакова. А после того, как он перестал быть главой правительства, заложенные им ориентиры были в основном сохранены его преемниками на посту руководителя внешнеполитического ведомства — Игорем Ивановым (1998–2004) и затем Сергеем Лавровым (с 2004 г.). Хотя, конечно, при их работе с новым президентом во внешней политике не могли не возникнуть изменения — и стилистические, и сущностные.

В «эпоху Примакова» российский внешнеполитический дискурс выдвигает на первый план несколько ключевых сюжетов. В их числе:

- идея многополярного мира;
- неприятие со стороны США эксцессов унилатерализма (действий в обход ООН, международного права, без учета мнений и интересов других стран);
- представление о России как великой державе;
- тезис о принадлежности России как Европе, так и Азии;
- акцент на проведении многовекторной политики;
- признание важной роли геополитических констант, ценностей, традиций; сохраняющееся значение политики баланса сил;
- противодействие расширению НАТО в восточном направлении;
- консолидация постсоветского пространства под патронажем России.

Не все эти сюжеты в одинаковой мере трансплантируются в практическую политику. Но они задают ей некоторую систему координат — в которой курс страны на международной арене обретает определенную логику и последовательность.

Так, например, из тезиса о многополярности современного мира проистекает вывод об ошибочности и опасности стратегии, ориентирующейся на формирование мира однополярного. Ясно, что этот вывод касается США — он напрямую противопоставляется открытому или молчаливому признанию их безусловного верховенства в мировых делах. На этом основании в примаковской внешней политике увидят возникновение сильного акцента на сдерживании США.

⁶ Евгений Примаков в 1991–1996 гг. был директором Центральной службы разведки СССР и затем директором Службы внешней разведки России; он оказался единственным из функционеров высшего уровня, который сохранил свой пост при смене политического режима.

Однако понятно, что это не равнозначно концептуальному антиамериканизму, каковой имел место во времена холодной войны. США надо было сдерживать не по принципиальным, а по ситуативным основаниям. Принципиальным был разве что отказ принять в качестве данности нарастающую в США волну внешнеполитического триумфализма, «упоеания» одержанной победой в холодной войне и убежденности в том, что им все позволено. Теперь Москва будет достаточно настойчиво напоминать Вашингтону, что это не так — особенно когда от нее требуется формальное согласие (как, например, при голосовании в Совете Безопасности ООН).

Многое, конечно, зависит от конкретных нюансов и акцентов. Так, упреки в адрес США в связи с их стремлением «диктовать свои условия» начинают раздаваться еще во времена Козырева — но критика эта носит осторожный, умеренный характер. Во времена Примакова речь идет уже не только о словах — его знаменитый «разворот над Атлантикой»⁷ продемонстрировал готовность действовать вопреки Вашингтону решительно и энергично.

Вместе с тем важно иметь в виду, что конфронтация с США (и Западом в целом) считалась крайне нежелательной. Сдерживание однополярных и унилатералистских поползновений отнюдь не исключало прагматического сотрудничества, выхода на компромиссные решения. Таковые удавалось находить даже в связи с постюгославскими делами, несмотря на расходящиеся векторы российской политики и политики западных стран на Балканах. Но образцовой моделью на этот счет мог стать опыт успешного развязывания тугого узла противоречий в связи с включением в НАТО бывших союзников Москвы из Восточной Европы — Польши, Чехии и Венгрии.

Не будем обсуждать здесь вопрос о том, насколько и по каким критериям были оправданы расширение НАТО, с одной стороны, и российская негативная реакция на него — с другой. Последняя, кстати, вполне вписывалась в логику возрождения геополитических балансов. Важно другое — на этой почве могла возникнуть классическая ситуация «игры с нулевой суммой» с угрозой быстрой эскалации до серьезного международно-политического конфликта. Этого не произошло прежде всего благодаря гибкости и прагматической ориентации примаковской внешней политики, которая сумела, признав неизбежность расширения, вовремя переключиться с противодействия ему на адаптацию к новой ситуации.

Парадоксальным результатом кризиса стало качественное повышение уровня отношений России с НАТО (с подписанием ими «Основополагающего акта» в мае 1997 г.) и даже институционализация этих отношений (с учреждением Совета Россия — НАТО). Причем российская внешняя политика могла этот результат с полным основанием записать в свой актив как крупнейший успех — учиты-

⁷ 23 марта 1999 г. Евгений Примаков, направлявшийся с визитом в США, распорядился развернуть самолет на обратный курс, получив информацию о начавшихся натовских бомбардировках Югославии.

вая изначальное отсутствие в ее распоряжении сильных аргументов и рычагов давления на контрагентов.

В «эпоху Примакова» российская внешняя политика обрела более широкий горизонт. Ушли в тень выдвигавшиеся в некоторых дебатах идеи касательно того, чтобы взять «внешнеполитическую паузу», пока страна не оправится полностью от перенесенных пертурбаций и не накопит достаточного количества ресурсов, которые можно было бы направить на нужды ее экспансии вовне. Была четко обозначена необходимость преодолеть сфокусированность только на западных странах, поднять значение других направлений российской внешней политики — которая должна была развиваться как политика многовекторная. Для России естественным стало позиционирование себя на международной арене не только как европейской, но и как азиатской державы.

В многополярном мире могут формироваться различные по своему составу коалиции. Примаков считает перспективной одну из таких конфигураций — в составе России, Индии и Китая. Одни наблюдатели увидели в этом опасную (или наоборот — привлекательную) попытку создать альянс против США, другие сочли идею мертворожденной по причине острых взаимных подозрений между Китаем и Индией... Но через некоторое время в рамках предложенного им «треугольника» действительно стали проводиться внешнеполитические консультации, хотя и довольно sporadически на первых порах.

В рассматриваемый здесь период важным приоритетом российской внешней политики оставалось «ближнее зарубежье» (зона СНГ). Если в начальный период «эпохи Козырева» это направление явно игнорировалось, то теперь провозглашалась необходимость энергичного восстановления экономических, социальных и политических связей под эгидой России и при укреплении ее лидирующей роли в регионе. Несомненным успехом стало подписание «большого договора» с Украиной, которым были легализованы границы с этим важнейшим внешнеполитическим контрагентом России и определены условия базирования российского Черноморского флота в Севастополе.

В то же время стоит отметить, что и здесь повышение российской активности в «эпоху Примакова» не носило ярко выраженного наступательного характера. Целый ряд высказываемых в этом контексте идей (развертывание десятков российских военных баз, формирование экономического, политического и оборонного союза и т.п.) практической реализации не получили. Тема «восстановления империи» (в территориальном ареале Советского Союза или даже в усеченной конфигурации, без трех балтийских стран) была решительно выведена за рамки официальной повестки дня и официальной риторики как нереалистическая и способная нанести ущерб внешнеполитическим интересам России. Политику в отношении СНГ по-прежнему критиковали за неэффективность и отсутствие четкого целеполагания; не состоялись и прорывные российские инициативы по урегулированию конфликтов в этом геополитическом пространстве.

«Эпоха Примакова» имеет ключевое значение для понимания внешней политики России в рассматриваемый нами период. Она знаменовала собой вос-

становление российской внешнеполитической дееспособности, повысила значимость страны в глазах ее контрагентов на международной арене, выделила в качестве приоритетных некоторые направления внешних взаимодействий, правомерность чего была подтверждена дальнейшим ходом событий. Самое поразительное состоит в том, что осязаемых результатов удалось добиться в условиях, когда Россия испытывала колоссальный дефицит внешнеполитических ресурсов и должна была в целом действовать с позиций слабости.

Относительно содержательной стороны внешней политики Примакова нередко высказываются весьма критические суждения. «Справа» его критикуют за включение во внешнеполитическую идеологию и практику антизападных мотивов, «слева» — за то, что они были недостаточно последовательны и решительны. Но это само по себе говорит о весьма высокой мере сбалансированности внешнеполитического курса.

Конечно, у сбалансированности есть свои издержки — ведь из нее могут вызревать разные тенденции, в том числе крайнего толка — такие, как агрессивная конфронтационность или пещерный антиамериканизм, с одной стороны, либо беспринципное соглашательство — с другой. Но поскольку для их развития важнейшим условием является дефицит профессионализма и политической культуры, в «эпоху Примакова» такой опасности не было. Важный итог данного периода состоит в том, что страну удалось не только позиционировать как великую державу, но и удержать от сваливания в штопор конфронтации с Западом, хотя такая возможность возникала как минимум дважды — в связи с расширением НАТО и в связи с военной операцией НАТО против Югославии.

«Эпоха Путина» (2000-е гг.)

Вручение власти Владимиру Путину на исходе «эры Ельцина» означало по крайней мере временное решение вопроса о преемственности системы управления страной. До прохождения следующей точки бифуркации с повышенными рисками возникал огромный резерв времени — восемь лет. Он позволил использовать все как известные, так и разработанные в срочном порядке политические технологии для того, чтобы купировать угрозу любых сколько-нибудь значительных потрясений в стране, фактически исключить сценарий прихода к власти оппозиции, а также минимизировать дестабилизирующие последствия возможных персонально-клановых изменений внутри режима.

Стабилизация политической системы, пусть даже осуществленная авторитарными методами и по многим основаниям уязвимая для серьезной критики, на определенном отрезке времени способна расширить внешнеполитические возможности государства. Применительно к России времен президентства Путина это произошло по ряду причин.

- Прежде всего сработало (в реверсном режиме) общее правило: режимы слабые, неустойчивые, неконсолидированные сталкиваются с большими про-

блемами в плане проведения внятной и последовательной внешней политики. Кроме того, у них заведомо уязвимые позиции в отношениях с внешними контрагентами. Российская практика дала на этот счет немало примеров.

- Успешно купировав дезинтеграционные тенденции в России, руководству страны удалось укрепить территориальную целостность страны. Применительно к Чечне это было сделано предельно жестко и с огромными издержками. Но если в 90-х гг. возможность распада России была совершенно реальной, то десять лет спустя ситуация в корне меняется. Россия становится в этом плане гораздо менее уязвимой к эвентуальному внешнему давлению, чем раньше.

- В случае с реальными или эвентуальными территориальными коллизиями во взаимоотношениях России с некоторыми соседними странами преимущества сильного политического режима также очевидны. Меньше вероятность того, что такому режиму смогут навязать очевидно невыгодное для страны решение, создав тем самым проблемную ситуацию на будущее. И наоборот, на компромисс проще идти с позиции силы (Москве в этом смысле было легче договориться с Китаем об уточнении линии границы на Дальнем Востоке при Путине, нежели при Ельцине).

Со сменой верховного руководства страны «перезагрузка» внешней политики снова — уже в третий раз на протяжении рассматриваемого нами цикла — начинается с показательного разворачивания России лицом к Западу. Но на этот раз в основе лежала не идеология (как во времена Горбачева — «новое мышление», или раннего Ельцина — «интеграция в сообщество цивилизованных стран»), а сугубо прагматические соображения. Они побудили перевернуть балканскую страницу, пойти на размораживание отношений с НАТО, высказаться за приоритетность задач модернизации страны.

По такой логике должно было воспоследовать отстранение на задний план традиций геополитического соперничества. В частности, принимается решение об отказе от российских военных объектов на Кубе и во Вьетнаме. После 11 сентября 2001 г. Путин одним из первых и без каких-либо оговорок высказался в поддержку США и за совместные действия против международного терроризма.

В глазах ортодоксальных критиков любых вестернизаторских тем в российской внешней политике это свидетельствовало чуть ли не о «предательстве» Путина (которое готовы были сравнить с «предательством» Горбачева и Ельцина). Но превалировала альтернативная интерпретация событий и мотивов поведения России: подчеркивалось, что она оказалась вместе с Западом по одну сторону баррикад в столкновении с варварством. Акцентировался партнерский характер взаимодействия и с США, и с европейскими странами, которому был придан мощный импульс. Казалось, что в отношениях с Западом возникает новый медовый месяц. Для Москвы прагматическая целесообразность такого выбора имела еще одно важное измерение: резкое снижение критики ее действий по «восстановлению конституционного порядка» в Северном Кавказе.

«Прагматизм» вообще становится для российской внешней политики кодовым словом. Это ярко проявилось в осязательном повышении того внимания,

которое уделялось экономическим вопросам. Важнейшие аспекты взаимоотношений с внешним миром все больше и больше рассматриваются сквозь призму интересов продвижения российского бизнеса. В зарубежных визитах президента знаковыми фигурами его сопровождения становятся не столько внешнеполитические советники, сколько приближенные к власти олигархи. Резко увеличивается экспорт оружия, причем в этом процессе политические мотивы или ограничители явно отходят на второй план.

Такого же рода тенденции обнаруживаются в российской политике по отношению к своему непосредственному окружению. Происходит фактический отказ от курса на интеграцию постсоветского пространства в рамках СНГ по причине нежелания России брать на себя несбалансированные экономические обязательства. Теперь она проявляет интерес главным образом к сугубо рыночным проектам, расчеты по поставкам сырья и энергоресурсов стремится приблизить к мировым ценам, настаивает на урегулировании долгов путем передачи ей производственных и финансовых активов. Впрочем, это несколько не означало свертывания внешнеполитического внимания к «ближнему зарубежью», как во времена Козырева. Речь скорее шла о том, что в Москве почувствовали возможность усиления своих позиций на постсоветском пространстве путем усиления его экономической зависимости от России.

На внешнеполитической дееспособности страны радикальным образом сказалась исключительно благоприятная динамика мировых цен на энергоресурсы. Это, по всей видимости, стало главным источником нового российского позиционирования в международных делах:

- страна избавляется от тяжелейшего бремени внешней задолженности;
- начавшийся экономический рост, какими бы ни были сомнения относительно его качественных характеристик, продолжается на протяжении чуть ли не всего десятилетия и вызывает чувство уверенности в оценке не только будущего страны, но и ее возможностей во взаимоотношениях с внешним миром;
- возникают финансовые условия для укрепления и наращивания военного потенциала;
- наличие огромных запасов углеводородного сырья и высокий мировой спрос на него создает усиливающееся ощущение зависимости других стран от России и возможности использовать это обстоятельства в ее интересах (синдром «энергетической сверхдержавы»).

Все перечисленные выше обстоятельства сочетаются с весьма успешной личной дипломатией Путина. Его профессиональная подготовка позволяет ему переигрывать почти всех своих партнеров из числа глав государств и правительств важнейших стран мира.

В результате к середине 2000-х гг. основательным образом изменился характер российского присутствия на международно-политической арене. Страна превратилась из реципиента иностранной помощи, которую надо было при-

нимать с изъятием почтительной благодарности, в обладателя ценнейших ресурсов, за которыми выстраиваются в очередь сильные мира сего. Еще совсем недавно она казалась похожим на тяжело (а может быть, и смертельно) больного человека, которому вряд ли суждено оправиться от выпавших на его долю испытаний. А теперь она шествует по миру с высоко поднятой головой и уже стала настолько заметной величиной, что ее контур обнаруживается почти в любом международно-политическом ландшафте. В политических и экспертных кругах заговорили о феномене «возвращения России» в мировую политику в качестве одного из главных действующих лиц⁸.

На этой основе, как представляется, могло произойти не только «возвращение», но и нечто гораздо большее — «возрождение» России, ее утверждение в качестве державы мирового класса. Однако внешнеполитический ренессанс не состоялся. В числе воспрепятствовавших ему обстоятельств немало таких, которые возникли и существуют вне собственно внешнеполитической сферы — например, низкий репутационный рейтинг российских элит. Но есть и причины, которые обусловлены некоторыми особенностями российского внешнеполитического поведения. Отметим наиболее важные в данном плане особенности.

Во-первых, новая экономическая ситуация привнесла в российские внешнеполитические представления не только уверенность, но и избыточную самонадеянность. Да, из возникшего на экономической почве самоуважения и ожидания уважения от других должен был бы происходить гораздо более спокойный стиль общения с внешним миром — поскольку Россия, уверенная в собственных силах, способна стать для других стран более надежным, стабильным и предсказуемым партнером. Но возможен и прямо противоположный эффект — если ощущение вновь обретенной экономической дееспособности трансформируется в упоение от открывшихся возможностей использовать рычаги экономического давления во внешней политике. В случае с Россией расстояние от нормы до крайности оказывается иногда очень коротким — что вполне наглядно проявилось и в рассматриваемой нами здесь области.

К примеру, несмотря на отказ официальной политики использовать упоминавшийся выше концепт «энергетической сверхдержавы», заложенная в нем логика во многом становится императивной и во внешнеполитическом мышлении, и во внешнеполитическом поведении. Отсюда — предложение энергетической «love story» Евросоюзу и США, участие в «большой игре» вокруг маршрутов поставки углеводородов, яростные газовые войны с партнерами по СНГ. Последствия для Москвы имеют как минимум противоречивый характер. Ее внешняя политика оказывается все больше выстроенной на моноресурсе; ее зависимость как поставщика от каналов и рынков сбыта сужает поле внешнеполитического маневра; окрашенный в газпромовские тона энергетический натиск вызывает настороженность контрагентов и желание сплотиться против России.

Во-вторых, изменилось восприятие внутриполитических преобразований в России ее западными партнерами. Практически каждый шаг по пути выстра-

⁸ Kuchins Andrew C. Look Who's Back // The Wall Street Journal Europe. 09.05.2006.

ивания «вертикали власти» (установление более жесткого контроля над средствами массовой информации, меры по монополизации российского политического пространства и т.п.) вызывал негативные отклики западных средств массовой информации и общественного мнения.

Правда, на уровне официальной политики западные страны были гораздо сдержаннее, чаще задумываясь о своих интересах, а не о судьбах демократии в России. С мягким авторитаризмом установившегося в России режима готовы были согласиться в обмен на его кооперативность и соблюдение им правил приличия.

Однако сформировавшийся на этой основе *modus operandi* не мог не оказаться зыбким и неустойчивым. В Москве вполне прагматично рассчитывали, что на Западе некоторое «подмораживание» политической системы примут как своего рода неизбежную плату за то, чтобы иметь в качестве контрагента Россию стабильную и дееспособную, а не пребывающую в состоянии смуты и шарахающуюся из стороны в сторону. Но в практической реализации этой логики, конечно, есть некие пределы, за которыми она просто перестает работать. Да и где проходят те границы, которые нельзя переступать? Где-то на рубеже 2006–2007 гг. в адресованных России речитативах западных лидеров появляются стальные нотки. Возникает тема «ценностного разрыва», без преодоления которого нечего и мечтать о формировании стратегического партнерства.

Между тем как раз тут-то Россия и созрела для того, чтобы «встать с колен»! Она прошла все стадии этого процесса: сначала на навязчивые попытки обогатить ее чужим опытом перестают реагировать, потом они вызывают раздражение, потом на них начинают огрызаться, и наконец, неприемлемость этого опыта декларируется как принцип. Апофеозом данной линии становится концепция «суверенной демократии», из которой однозначно вытекает отрицание значимости опыта других стран. Да, мы не только не разделяем ваши ценности, но и не собираемся переживать по поводу того, что вы не считаете нас «своими» — таков адресуемый западным контрагентам мессидж. Он тешит собственное самолюбие, но создает в их глазах явно неблагоприятный имидж России — как страны, уверенной в собственном превосходстве, заносчивой, чуждой в элементарных представлениях о добре и зле...

В-третьих, озабоченный укреплением своих позиций, режим подозревает (или обвиняет) внутренних оппонентов во всех смертных грехах — включая и действия по инструкциям внешних заказчиков. Отсюда — установление гораздо более жестких правил касательно внешнего финансирования действующих в России неправительственных (некоммерческих) организаций. Этот эпизод в свое время вызвал довольно много шума, выплеснувшись и во внешнеполитическую сферу. Но он, строго говоря, был лишь проявлением более общей тенденции — склонности видеть злонамеренные происки Запада во всех поворотах российского внутривнутриполитического развития.

В результате возникают стимулы для ксенофобских настроений, которые могут самыми разными своими гранями касаться внешней политики. Например,

на уровне ее рутинного, повседневного течения создается почва для усиления конспирологических мотивов, причем вне всяких разумных пропорций — как это произошло во время обострения российско-британских отношений в 2006—2007 гг. Неуклюжие намеки и еще более абсурдные прямые обвинения в адрес неких недоброжелателей России, обеспокоенных ее триумфальным «вставанием с колен», становятся расхожим местом в официальных или полуофициальных разъяснениях по поводу различных «неудобных» ситуаций — таких, как трагедия в Беслане, убийство занимающегося крупными коррупционными делами адвоката, манифестации оппозиционных сил и т.п.

В-четвертых, Россия самым драматическим образомотреагировала на угрозу нового геополитического разлома, нависшую, на ее взгляд, над зоной СНГ — которую Москва считает относящейся к сфере своих жизненно важных интересов. Перспективу вхождения в НАТО двух постсоветских стран — Украины и Грузии — в России рассматривали как абсолютно неприемлемую. Кроме того, внутрисполитические пертурбации в этих странах (мобилизация широких масс на протестные выступления в связи с фальсификацией результатов выборов) стали крайне неприятным сигналом касательно шансов властных структур обеспечить собственную несменяемость.

Полагая, что на Украине внешний фактор (в лице США и ЕС) сыграл ключевую роль в осуществлении «оранжевой революции», Москва принимает решение оказать широкую поддержку тем силам, которые она считала пророссийскими. Делалось это энергично, далеко не всегда на началах соблюдения политкорректности и с глубокой убежденностью в том, что вовлечение России в украинские внутренние дела является уж во всяком случае не менее оправданным, чем вовлечение Запада (а по большому счету, учитывающему историю, геополитику, безопасность, экономику, цивилизационные факторы и т.п., даже гораздо более оправданным).

На Украине давление со стороны Москвы вызвало скорее негативную реакцию электората, однако «присутствие» России во внутрисполитическом пространстве было обозначено наглядно и весомо. Сигнал, адресованный Россией внешнему миру, гласил: в странах очерченного ею самой «ближнего круга» она не пустит развитие событий на самотек (и тем более не согласится с конкурирующим влиянием внешних сил).

Интерпретация другими странами этого вектора российской внешней политики, наверное, не должна вызывать удивление. Даже те, кто готов был считать такие устремления естественными для державы ранга России, вряд ли согласился бы стать объектом таких устремлений. Равным образом трудно признать их соответствующими как букве международного права, так и духу реалий современного мира. Примечательно, что как раз по аналогичным основаниям Путин обрушивается с критикой на США в своей Мюнхенской речи в феврале 2007 г.

В-пятых, в России «эпохи Путина» формируется мощный заряд антизападных настроений, в которых сконцентрировались многие российские комплексы. Здесь и воспоминания о временах безропотного следования в фарватере запад-

ных держав, и уязвленное самолюбие в связи с их нежеланием вовлечь Россию в свои многосторонние структуры, и представление, что ее не считают равноправным участником международной жизни и судят по двойным стандартам, и ощущение начавшегося вытеснения страны из ближайшего постсоветского окружения. Обратная сторона этих комплексов — ожидание «исторического реванша», а их сублимация — наступательная, вызывающая, временами агрессивная риторика и такого же характера жесты и действия. В них находит свое отражение болезненное стремление самоутвердиться, что самым негативным образом сказывается на международно-политическом образе России.

Официальная политика идет в русле такого рода настроений — хотя сама же и подогревает их. В разных формах и на разных уровнях она адресует «городу и миру» соответствующие сигналы, которые вызывают настороженность, опасения и желание дистанцироваться от России на безопасное расстояние. Стилистика организуемых в этом русле акций порою вызывает оторопь — настолько очевидна их вредоносность с точки зрения российских внешнеполитических интересов (как это было в 2007 г. в случае с мобилизацией российских хунвэйбинов на участие в антиэстонской истерии).

Говоря об «эпохе Путина» в целом, в ней можно обнаружить два вызывающих изумление феномена. Сначала, в первые годы пребывания Путина у власти, наблюдается поразительно быстрый и мало кем ожидавшийся взлет престижа страны в глазах ее внешних партнеров. В каком-то смысле здесь даже уместны параллели с «эпохой Горбачева» на восходящей фазе инициированных им реформ. Затем, во время второго президентского срока, происходит обрушение международно-политического рейтинга страны — причем также в поразительно короткие сроки. На этот счет уместно уже другое сравнение — с тем, насколько быстро (и бездарно) администрация Буша растеряла беспрецедентный потенциал внешнеполитической поддержки, возникший на волне всемирной солидарности с США после 11 сентября 2001 г.

* * *

Принимая во внимание условия и обстоятельства политической ротации, произведенной в России на высшем уровне властной пирамиды, рассуждать об особенностях *«эпохи Медведева»* применительно к внешнеполитической сфере пока было бы явно преждевременным. Подобно тому, как не произошло ожидавшегося «либерального поворота», оказались сугубо умозрительными и предположения касательно возможностей внешнеполитических корректив.

И напротив, в 2008–2009 гг. возникло более чем достаточно свидетельств преемственности российского курса в отношении внешнего мира.

- Обозначение российского военно-стратегического присутствия в Венесуэле, обещание ответить на американскую ПРО в Европе размещением российских ракет в Калининградской области сигнализируют о необходимости считаться с военной мощью России.

- Общая тональность реакции на глобальный финансово-экономический кризис (активно демонстрируемый интерес к продвижению формата «двадцатки», либерально-рыночный пафос выступления Путина в Давосе) — о том, что Россию надо не отталкивать, а вовлекать в международные взаимосвязи.

- Решение о создании Коллективных сил быстрого реагирования ОДКБ — о продолжении линии на превращение этой структуры в полноценный военно-политический альянс, патронируемый Россией.

Самыми крупными событиями с участием постпутинской России стали война на Кавказе в августе 2008 г. и газовый конфликт с Украиной в январе 2009 г. Они выявили новое качество в российской политике, поскольку она преступила некие табуированные ранее барьеры: в одном случае Москва применила военную силу против соседнего суверенного государства и затем перечеркнула признаваемый ранее принцип территориального статус-кво постсоветского пространства, в другом — продемонстрировала готовность перекрыть поставки газа с целью отстоять свою позицию. И все же эти «инновации» скорее проистекают из логики российской политики, чем противоречат ей. А в чем-то они даже придают этой логике более заверченный характер (оставляя, впрочем, пространство для придания ей еще большей завершенности).

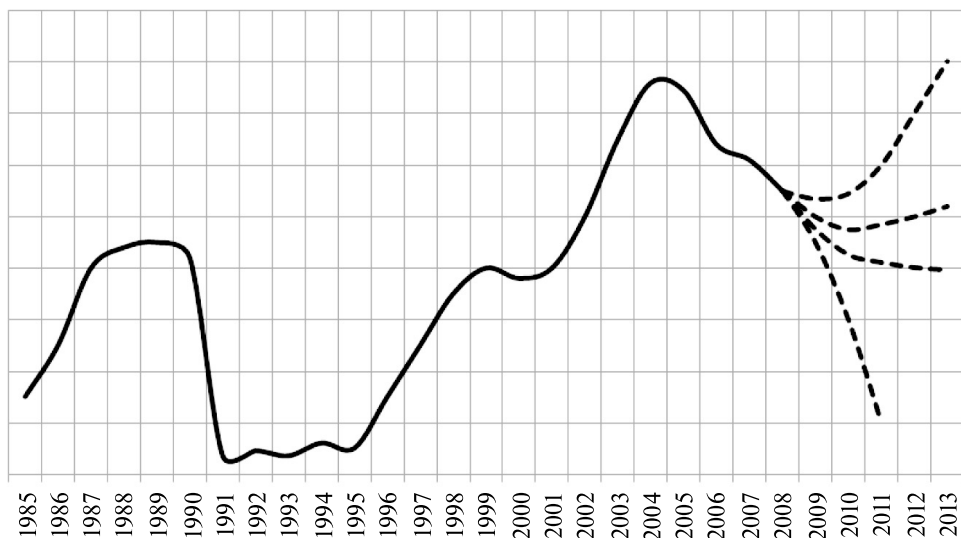
По этой же причине и в кавказской войне, и в перипетиях газового конфликта с Украиной фундаментальный политический контекст превалировал над конкретными обстоятельствами (при всем драматизме последних в случае с Южной Осетией). Еще одна общая для обеих ситуаций черта — неоднозначный характер их внешнеполитических последствий для России. То, что официально прокламируется как ее крупная победа, при более внимательном рассмотрении оказывается гораздо более проблематичным.

И все же это пока не «конец истории» даже применительно к «эпохе Путина». Сложившийся в стране политический режим, настраивая Россию на жесткую борьбу за место под солнцем, не всегда восприимчив к поступающим сигналам обратной связи, — но и не считает возможным полностью игнорировать их. Его самоуверенность высока, поскольку опирается на значительные внутренние ресурсы, — но есть понимание, что они не безграничны. Его инстинкты проистекают из прагматических соображений, а не из идеологических стереотипов, и все-таки нацеливают на достижение конкретных результатов, а не на сражение с ветряными мельницами. На таких основаниях возможность достижения более весомых результатов в сфере взаимоотношений с внешним миром представляется вполне реальной.

Вместо заключения: некоторые сквозные темы

(1) Внешнеполитический курс Москвы за последние четверть века можно попытаться условно обрисовать с помощью некоей интегральной кривой, которая обозначала бы весомость и одновременно качество присутствия страны

в международном пространстве. Такая кривая сначала пошла бы резко вверх, затем последовали бы ее медленное снижение («эпоха Горбачева»), одномоментное обрушение (распад СССР) и перемещение в самую нижнюю часть системы координат, где она станет почти горизонтальной, несмотря на возникающие иногда конвульсивные «всплески» («эпоха Козырева»). Восходящее движение начнется в «эпоху Примакова» и затем, после некоторого торможения во время косовского кризиса, продолжится по еще более крутой траектории в начале «эпохи Путина». В той части графика, которая придется на середину текущего десятилетия, произойдет смена тренда. Нисходящая линия будет идти сначала под небольшим, но затем все увеличивающимся наклоном, и на рубеже 2008–2009 гг. возникнет очередная точка бифуркации: либо продолжающееся движение вниз (с угрозой перехода чуть ли не в свободное падение), либо вновь изменение вектора на восходящий (в разных вариациях).



(2) Внешнеполитическая проблематика в рассматриваемый период варьировалась, но ключевое место в приоритетах Москвы неизменно занимали отношения с Западом. Они могли артикулироваться со знаком «плюс» или «минус», но всегда были своего рода реперным ориентиром для российской внешней политики (как на более ранних этапах — для политики советской). Запад, по всей видимости, останется для России «значимым Другим» и на обозримую перспективу.

Еще одна принципиальной важности тема, которая почти неизменно остается в фокусе российского внимания — постсоветское международно-политическое пространство. Здесь неизбежно — хотя и при всех уместных на этот счет оговорках — возникают параллели с отношением Москвы к союзникам из числа

«социалистического лагеря», особенно в контексте «доктрины Брежнева». Ее век составил примерно полтора десятилетия (если считать от событий 1968 г. в Чехословакии до событий начала 1980-х гг. в Польше). Уже в рамках текущего внешнеполитического цикла выяснится, уместно ли перенесение этого временного интервала на современную ситуацию (например, чтобы начать «новый отсчет» от августа 2008 г.).

(3) Возникающий в связи с этим вопрос более общего плана — о воспроизведении, репликации некоторых характеристик, параметров, примечательных особенностей внешнеполитического курса на разных фазах циклического развития. В качестве примера укажем на три сюжета.

- Деидеологизация внешней политики, которая была одним из ключевых принципов «нового мышления» в начале рассматриваемого здесь цикла, оказалась принесенной в жертву либерально-вестернизаторскому энтузиазму начала и середины 1990-х гг. В условиях, когда «курс на интеграцию России в сообщество цивилизованных стран» казался самоочевидным и безальтернативным, внешняя политика не могла не быть предельно идеологизированной — только изменившей знак полярности на обратный в сравнении со временами господства коммунистической идеологии. «Конец истории» в российской интерпретации превратился в безудержную апологию либерализма, что предопределяло почти механическое следование за западными странами.

Но затем маятник пошел в обратную сторону — и новым лозунгом дня становится «прагматизм внешней политики». Эту формулу повторяют как мантру, нередко отождествляя прагматизм с предельным цинизмом и беспринципностью. В то же время в отсутствие ценностных ориентиров возникают проблемы с соотношением сиюминутных и долгосрочных выигрышей и потерь. И в полном соответствии с российской склонностью к крайностям, маятник по сути дела заклинило в противоположной мертвой точке, когда Запад стал абсолютным воплощением зла и источником всех российских неприятностей — как на международной арене, так и во внутренних делах. Тема «деидеологизации» и «реидеологизации» внешней политики завершила полный круг, вернувшись к исходной точке — той, из которой ее вывел Михаил Горбачев в середине 1980-х гг.

- Нечто похожее происходит с принципом демократизации внешней политики. «Новое мышление» органичным образом приводило к провозглашению равных прав всех участников международной жизни, в том числе права сателлитов на самостоятельность. Отсюда же — необходимость отказа от давления в отношении других стран и признание за ними свободы внешнеполитического выбора, из чего вытекает эрозия таких понятий как сфера влияния, зона преимущества интересов и т.п. Драматическим проявлением этой инновации во внешней политике стало согласие Москвы с тем, что из под ее крыла ушли все недавние союзники и партнеры по ОВД и СЭВ.

Но пик этой линии оказался пройденным еще в «эпоху Горбачева». Уже в начале 1990-х гг. начавшееся обсуждение вопроса о расширении НАТО выявило

российское нежелание признать право бывших союзников на присоединение к этой структуре. В дальнейшем в российской внешнеполитической риторике и практике возрождается синдром патернализма в отношении постсоветских стран (за исключением трех новых балтийских государств), усиливается противодействие их эвентуальному включению в многосторонние военно-политические структуры с доминированием Запада. Катарсисом этого курса стало мощное российское наступление на украинском и грузинском направлениях — осуществляемое на грани фола и с серьезными внешнеполитическими издержками.

- Прибегая к уже опробованным ранее поведенческим моделям и алгоритмам, можно прийти к воспроизведению и тех проблемных ситуаций, которые возникали на предыдущих циклах международно-политического развития. Например, развертывание ракет «Искандер», обещанное в ответ на планы США по размещению элементов ПРО в Польше и Чехии, вызывает мысль о втором издании конфронтационной спирали, которую Европе однажды уже пришлось опробовать на себе в 1977–1987 гг. (американские «Першинги» и «Томагавки» как ответ на советские «СС-20») и из которой удалось выйти лишь на волне горбачевского «нового мышления».

(4) Тесная взаимосвязь внутренней и внешней политики просматривается на протяжении всего проанализированного периода времени, хотя и не всегда проявляется одинаково.

- В «эпоху Горбачева» прекращение конфронтации страны с внешними оппонентами было абсолютно необходимым условием внутренних преобразований. Аналогичным образом и сегодня кооперативные отношения с Западом необходимы для решения задач модернизации России.

- А вот полномасштабной реплики феномена «горбимании» в «эпоху Путина» уже не возникло. Хорошие личные отношения второго российского президента с западными лидерами — совсем не то же самое, что широчайшая популярность первого и последнего президента СССР за рубежом. Но это, кстати, впоследствии и сработало против Горбачева внутри страны — тогда как в Путине «любимца Запада» не видели и потому считали его более способным отстаивать (при необходимости жестко) российские интересы.

- Взаимопонимание с Западом было немаловажным ресурсом внутривнутриполитического курса и при Горбачеве, и при Ельцине. Но в «эпоху Путина» ситуация изменилась на прямо противоположную: проводимая внутри страны политика выстраивается на отрицании Запада и культивировании негативного к нему отношения. Экстраполируя эту логику, нетрудно спрогнозировать: режим будет готов в любой момент (политический кризис, взрыв социальной напряженности и т.п.) перевести стрелку на «внешних врагов».

- За пределами проведенного анализа остался вопрос о роли во внешнеполитическом процессе различных сил, действующих на внутривнутриполитическом поле. Отметим лишь, что состав основных «групп влияния», их идеология, ресурсы и способы воздействия на внешнюю политику страны претерпели значительные

изменения в период «от Горбачева до Путина». К примеру, лоббистские возможности военно-промышленного комплекса в начале рассмотренного периода оказались недостаточными, чтобы помешать заключению Договора по ракетам средней и меньшей дальности — а четверть века спустя они позволили добиться того, чтобы этот договор был поставлен под вопрос. Можно констатировать и значительно возросшие масштабы влияния корпоративных интересов на формирование «национального интереса» России — что, например, проявилось в затягивании сверх всяких разумных сроков присоединения России к ВТО.

(5) Внешнеполитическая динамика нашей страны может стать весьма наглядной иллюстрацией того, что означает понятие «великая держава». Понятно, что речь здесь не должна идти только о неких объективных показателях (экономическая мощь, военные возможности, демографический потенциал и т.п.). Недостаточно и самоидентификации в указанном качестве («мы — великая держава!»), равно как признания такового со стороны других членов международного сообщества. Российский опыт свидетельствует: переход страны из «веса пера» на международном ринге в разряд тяжеловесов находит свое выражение прежде всего в том, что она начинает формировать собственную повестку дня в вопросах взаимоотношений с внешним миром. Это — принципиальное отличие от того, что имеет место в случае с государствами ограниченной и даже средней дееспособности.

Во внешней политике России до недавнего времени превалировало реагирование на поступающие извне импульсы. Сегодня же она сама начинает инициировать импульсы, адресуемые внешней среде. Считает возможным ставить некоторые задачи, которые проистекают из ее собственного понимания того, как должен выглядеть окружающий ее мир, а не сводить все дело к тому, чтобы с наименьшими издержками вписаться в этот мир, приспособиться к нему.

Это, как свидетельствует российский же опыт, не гарантирует успех — наоборот, увеличивает риск проигрышей и поражений. Тем более, что высокие ставки могут в большей степени иметь отношение к амбициям, чем к тщательно продуманному балансу потребных усилий и возможных выигрышей (cost-effectiveness). А значит, не исключены репутационные и иные потери, а не только приобретения. Таковы риски, которыми приходится расплачиваться за статус великой державы и даже только за притязания на него.

По большому же счету это относится и к «просто» крупным державам. Россия должна быть готова к тому, что ей придется платить весьма высокую цену за свое внешнеполитическое самоутверждение. Тем важнее императивы проведения более ответственной политики и более основательной ее интеллектуальной проработки.

ДЕБАТЫ ПО ВОПРОСАМ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ*

В позиционировании России по отношению к внешнему миру в последние несколько лет произошли серьезные изменения. Касательно характера и масштаба этих изменений, их источников и возможных последствий высказываются самые различные мнения — как российскими, так и зарубежными аналитиками и политиками. Здесь возникают некоторые темы, которые кажутся очевидными при поверхностном взгляде на вещи, но требуют как минимум серьезной корректировки в ходе более пристального анализа.

К примеру, насколько радикальны эти изменения? Высказываются суждения, согласно которым речь идет чуть ли не о новой «холодной войне» и о крутом — на 180 градусов — изменении вектора российской политики в отношении Запада. Правомерно ли говорить о том, что на смену кооперативному в целом курсу пришел курс конфронтационный?

Далее, насколько неожиданными явились эти изменения? Новые мотивы в российской внешней политике обычно увязывают со вторым сроком президентства Владимира Путина. Но не вытекают ли они из того дискурса, который сформировался во время его первой легислатуры? И не обнаруживаются ли их корни в еще более ранние времена — в эпоху Евгения Примакова или даже Андрея Козырева?

Еще один круг вопросов — о том, насколько устойчивы новые тенденции в российском внешнеполитическом мышлении и поведении. Их нередко выводят из внутривнутриполитического контекста — но если это так, то возникает как минимум вопрос об устойчивости самого этого контекста. Здесь и вопрос об экономической составляющей новых внешнеполитических амбиций России — как они соотносятся с реалиями хозяйственной жизни в стране (как сегодняшними, так и ожидаемыми в обозримом будущем)?

Наконец, как соотносятся российские внешнеполитические инновации с международно-политической повесткой дня — противостоят ей, вписываются в нее, нацелены на ее формирование (или трансформацию)? И в чем состоит интерес России: добиваться повышения своего статуса в существующей международной системе или вести дело к изменению ее алгоритма?

Все перечисленные выше вопросы (а ими дело, разумеется, не ограничивается) могут интерпретироваться в рамках весьма широкого спектра. Это, собст-

* Глава «La fabrique de la politique étrangère russe» в книге: *Moscou et le monde. L'ambition de la grandeur: une illusion?* Dirigé par A. de Tinguy. Paris: Autrement, 2008. Публикуется русскоязычный оригинал текста (с незначительными сокращениями).

венно говоря, и происходит в российских внешнеполитических дебатах. И хотя та их часть, которая служит основой для содержательных государственных решений, по понятным причинам не выводится на широкое публичное экспонирование, разговор о реальных мотивах и целях российской внешней политики вполне уместен. Тем более, что ее оценка аналитиками, политическими деятелями, журналистами и т.п. может создавать достаточно противоречивую картину. В настоящей главе предпринята попытка обозначить некоторые реперные точки дебатов на этот счет, по возможности минимизировав их политически мотивированный апологетический или критический пафос.

Но начнем мы с вопроса о том, какие силы и факторы способны оказывать влияние на содержание внешнеполитического курса. Собственно говоря, эта тема является достаточно традиционной и может рассматриваться применительно к любому государству. Но ее актуальность возрастает тогда, когда в политику страны вносятся некие существенные коррективы. А в случае с Россией, похоже, речь идет именно об этом.

Внешнеполитический процесс: общая диспозиция

Внешнюю политику «делают» люди и институты.

В формальном процессе разработки российской внешней политики есть два ключевых звена — президентская власть (которую олицетворяет собой администрация президента) и министерство иностранных дел. Есть также огромные и разнообразные возможности вовлечения в этот процесс самых разнообразных государственных ведомств. Из координации подходов десятков ведомств возникают конкретные внешнеполитические решения.

Но их общая направленность определяется не в процессе координации. Она проистекает из некоторого изначально заложенного в политику целеполагания, которое, в свою очередь, аккумулирует определенные интересы и ценностные ориентиры. Как правило, групповые, иногда и личные.

Считается, что в российских властных структурах можно идентифицировать до десятка различных фракций¹. Но наибольшим влиянием пользуются три группы — обычно их называют либералами, технократами и силовиками. В общем плане нетрудно очертить их внешнеполитические предпочтения². Но наша цель — не составление перечня возможных вариаций на внешнеполитические темы в зависимости от того, кто возьмет верх в подковерной борьбе, а определение некоторых общих трендов в российских внешнеполитических настроениях.

¹ См.: *Bremmer Ian, Charap Samuel*. The Siloviki in Putin's Russia: who they are and what they want // *Washington Quarterly*. 19.01.2007.

² Скажем, первые хотели бы видеть Россию в ВТО, а последние считают необходимой защиту отечественного производителя от вызовов глобализации; первые считают важными для престижа России ее собственные действия, а последние видят угрозу ее величии в действиях других. Этот список можно продолжить, дополнив его не одним десятком пунктов.

В рамках этих трендов будут действовать как либералы, так и силовики; как нынешняя президентская администрация, так и ее преемники после выборов 2008 г., как формально участвующие во внешнеполитическом процессе звенья госаппарата, так и те структуры, которые находятся вне этого процесса, но оказывают на него влияние.

В российских дебатах о внешнеполитической идентичности страны, ее месте в мире, определении национального интереса и вытекающих из всего этого задачах взаимоотношений с внешним миром традиционно выделяются несколько политико-интеллектуальных направлений. Хотя они дают общее представление о российском внешнеполитическом спектре, следует иметь в виду, что их обозначение и делимитация достаточно условны. Ограничимся здесь лишь самым общим их перечислением.

«Атлантисты» являются сторонниками западного вектора во внешней политике страны; российская политическая традиция охотнее именует их «западниками». В своей гораздо более умеренной версии это направление представлено «центристами», которые сочетают приверженность либерально-демократическим ориентирам с довольно критическим отношением к практической политике Запада. «Евразийское» направление фокусирует внимание на необходимости особого российского пути, императивы которого определяются геополитическим расположением страны в сердце Евразийского континента. «Националистов» характеризуют вполне традиционные для этого течения особенности: ксенофобия, апология опыта и интересов своей страны при враждебном отношении к другим, склонность к конспирологическому мышлению и истерической экзальтации. «Державникам» («государственникам») во внешней политике ближе всего логика имперского курса. «Неоконсерваторы» добавляют к этой логике прагматизм, стремление к вседозволенности и принципиальное отсутствие принципов.

Эта картина не статична. В последние годы здесь обозначались некоторые тенденции, дающие определенную пищу для размышлений касательно российской официальной внешней политики.

Явно ушли на задний план «атлантисты». Некоторые переместились в группу «центристов», но и этот сегмент явно не на подъеме. Наблюдается оживление в стане «евразийцев»: в 1990-е гг. они были явно маргинальным течением, а сегодня их место в медийном и политическом пространстве оказывается довольно заметным. «Суверенная демократия» в значительной своей части выросла именно на евразийской почве, но эта генетическая связь не слишком афишируется, поскольку мотивы «российских национальных особенностей» кажутся соблазнительными для имплантации также и в другие школы. Это относится даже к «националистам» — хотя по большому счету они по-прежнему остаются на обочине. «Государственники» считают, что официальная внешняя политика вдохновляется их идеями. Не вполне ясно, могли бы такие претензии оспорить «неоконсерваторы» — их самоидентификацию сдерживает не слишком внятная идеология.

Особенностью российских дебатов по поводу внешней политики является значительное воздействие на них (а может быть, и доминирование) внутренних

факторов. Некоторые наблюдатели придерживаются радикальной точки зрения: у существующего в стране режима вообще нет внешней политики, а есть лишь политика внутренняя (которая сводится к борьбе за удержание власти) с некоторыми внешними проявлениями³. В любом случае трудно отрицать, что внутривластный контекст во внешнеполитических дебатах ощущается всегда. Это, кстати говоря, осложняет достижение национального консенсуса по вопросам внешней политики (хотя и не делает его невозможным).

В последние годы становится все заметнее, что публичное обсуждение вопросов внешней политики начинается в основном тогда, когда оно инициировано действиями властей. Стимулом для дебатов становятся прежде всего те или иные акции президента, правительства, МИДа. Ситуации, когда внешнеполитические сигналы адресовались бы «снизу вверх», возникают нечасто. Это, казалось бы, нормальное положение вещей, но в российских условиях оно усугубляет взаимное отстранение власти и общества.

Хотя усиливающаяся в стране централизация (укрепление вертикали власти и т.п.) накладывает отпечаток на характер внешнеполитических дебатов, в них тем не менее продолжает быть представленным широкий политический спектр. Это касается, в частности, возможности высказывать оппозиционные мнения. Оппозиция, конечно же, является объектом использования административного ресурса, мера восприимчивости к исходящим от нее суждениям близка к нулевой, забытый в 90-е гг. синдром самоцензуры начинает возрождаться. Но это присуще современному состоянию российской политической системы и российского общества в целом; какой-то особой специфики внешнеполитической сферы здесь не наблюдается.

Механизмы внешнеполитических дебатов

Не входя здесь в обсуждение вопроса о гражданском обществе в России (существует оно реально, какова мера патернализма или имитационного манипулирования со стороны властей и т.п.), отметим наличие вне госаппарата довольно разнообразных механизмов, делающих возможным обсуждение внешнеполитической проблематики.

(1) Во-первых, это традиционные научно-исследовательские центры, профессионально сфокусированные на вопросах международных отношений и внешней политики. В основном они существуют в рамках Российской академии наук, где примерно дюжина институтов занимается международной проблематикой⁴. Некоторые научно-исследовательские институты существуют вне

³ Эту точку зрения высказывает известный аналитик Лилия Шевцова. См.: *Ерошок* 3. Делай что должно, и пусть будет что надо // Новая газета. 23–25 июля 2007 г. № 55. С. 8.

⁴ Наиболее известные из них – Институт мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО), Институт США и Канады, Институт Европы, Институт Африки, Институт Дальнего Востока, Институт Востоковедения, Институт проблем международной безопасности, Институт экономики, Институт всеобщей истории.

академической структуры⁵. Особое место в системе научно-исследовательских центров по внешнеполитической проблематике занимают институты, входящие в систему МИД⁶.

(2) Во-вторых, в контексте курса на восстановление утраченной в советские времена традиции интеграции науки и высшего образования формируются факультеты и отделения международного профиля в крупнейших университетах страны⁷. Некоторые из относительно недавно возникших образовательных центров, демонстрируя высокий динамизм и получив доступ к значительным финансовым средствам, активно позиционируют себя на поле исследовательских и консультационных услуг по международным вопросам⁸.

(3) В-третьих, это новые научно-исследовательские центры, фонды и т.п., которые возникли уже в постсоветских условиях и, как правило, являются более компактными и гибкими, ориентируются не столько на фундаментальную проблематику, сколько на прикладные проблемы. Здесь возникает весьма широкая и крайне неоднозначная картина.

Некоторые из новых центров возникали при научных институтах или других структурах. Будучи, как правило, ограниченными в ресурсах, они обычно участвуют в точечно сфокусированных исследованиях и проектах и в таком качестве вносят свой вклад в дебаты по международным вопросам⁹.

Другие сумели основательно освоить свою исследовательскую нишу, консолидировали финансовую базу, обрели хорошую репутацию в профессиональном сообществе и на этой основе закрепились в неформальной табели о рангах на достаточно высоком уровне¹⁰.

Особо должны быть упомянуты структуры, близкие к властным институтам. У них, казалось бы, самые большие возможности оказания воздействия на процесс разработки политики. Но нередко о качестве аналитики здесь судить достаточно трудно по причине закрытого характера этих структур, поскольку ресурс их влияния сугубо персонифицирован¹¹, а иногда и по причине очевидной виртуальности их существования¹².

⁵ Российский институт стратегических исследований (РИСИ).

⁶ Московский государственный институт международных отношений (университет) – МГИМО(У), а также Дипломатическая академия.

⁷ В их числе – прежде всего Московский и Санкт-Петербургский госуниверситеты. Через создание соответствующих отделений в провинциальных университетах началось формирование профессионалов-международников за пределами столичных центров.

⁸ Здесь выделяется прежде всего Государственный университет Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ).

⁹ Центр международных исследований (А. Никитин), Центр европейской безопасности (Т. Пархалина), Центр международных и стратегических исследований (В. Наумкин), Институт стратегических оценок (В. Гусейнов), Фонд перспективных исследований и прогнозирования (А. Дынкин).

¹⁰ Центр политических исследований в России (ПИР-Центр), Центр политических технологий.

¹¹ Фонд эффективной политики (Г. Павловский).

¹² Институт политических исследований, к примеру, известен только из обозначения должности его директора, заметного в околполитических кругах общественного деятеля.

Престиж и эффективность таких структур чаще всего зависят от политического динамизма и профессионального уровня их руководства¹³. Здесь, конечно же, всегда возникает вопрос: где приближенность к власти становится участием во власти и в какой момент востребованными оказываются не креативность и инициативность, а исполнительность и инструментальность. Но если не считать власть неким консолидированным, однолинейно запрограммированным монолитом, то возможность адресовать ей некие импульсы через «приближенные структуры» становится частью нормального политического процесса.

(4) В-четвертых, следует выделить категорию широких по составу профессионально ориентированных структур, которые ставят своей целью организовать взаимодействие участников в той или иной форме. Такое взаимодействие может начинаться от простого информационного обмена и «подниматься» до коллективной аналитики и совместного лоббирования.

В сфере, связанной с внешнеполитической проблематикой, нижнюю часть этого спектра занимают ряд профессиональных ассоциаций, действующих в общенациональном масштабе¹⁴. Затем идут проблемно сфокусированные объединения¹⁵. В некоторых случаях их активность затрагивает довольно чувствительные вопросы государственной политики¹⁶.

Особняком здесь стоит Совет по внешней и оборонной политике (СВОП). Эта структура уникальна и по широте представительства, и по профессионализму, и по способности адресовать власти те или иные импульсы (которые та, правда, далеко не всегда принимает — но по крайней мере достаточно часто воспринимает)¹⁷.

(5) Наконец, в пятых, отметим роль некоторых действующих на общественно-политическом поле структур, которые оказываются вовлеченными во внешнеполитические дебаты.

Поставим на первое место *бизнес*. Его влияние в сфере взаимоотношений страны с внешним миром становится все более существенным, но при одном не подлежащем обсуждению условии: оно должно вписываться в политику государства. Что происходит, когда представители бизнес-сообщества чувствуют себя слишком самостоятельными, показало дело ЮКОСа.

¹³ По сочетанию этих двух качеств вне конкуренции на российской политической сцене Вячеслав Никонов, который возглавляет фонд «Политика», фонд «Единство во имя России», фонд «Русский мир», а также Комиссию по международному сотрудничеству и общественной дипломатии в Общественной палате.

¹⁴ Российская ассоциация международных исследований (РАМИ), Российская ассоциация политических наук (РАПН).

¹⁵ Российская ассоциация содействия ООН, Ассоциация евроатлантического сотрудничества (АЕАС), Российский комитет Пагуошского движения и десятки других.

¹⁶ Примером может служить Академия военных наук, включающая в свой состав высокопоставленных военных (действующих либо отставных) и гражданских специалистов. По собственной инициативе и с одобрения властей она занялась разработкой концептуальных основ новой российской военной доктрины. См.: Литовкин Д. Партизанская или энергетическая // Известия. 24 января 2007 г. С. 5.

¹⁷ Эта интеллектуальная структура существует уже почти два десятилетия, ориентируясь на вовлечение в интеллектуальные дискуссии аналитиков с прямо противоположными политическими взглядами (см. Александр Шумилин, http://www.mideast.ru/base_rus_art_6444.html).

Элементы треугольника «государство—бизнес—внешняя политика», если отвлечься от нюансов, соотносятся между собой как существительное, сказуемое и приложение. Бизнес — инструмент в руках государства для достижения внешнеполитических целей. Использование Кремлем Газпрома является в этом смысле достаточно показательным. Но если от нюансов не отвлекаться, то обнаруживаются механизмы более тонкой настройки. «Газпром — не просто контролируемая Кремлем бизнес-структура, это фактически сам Кремль в бизнесе»¹⁸.

Бизнес имеет свои собственные каналы взаимодействия с властью, через которые может доносить до нее, в числе прочего, свои внешнеполитические предпочтения. Это прежде всего Торгово-промышленная палата (ТПП)¹⁹, а также Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП). У небольшой группы бизнесменов олигархического уровня возможности внешнеполитического влияния носят персонализированный характер.

Далее, требуют внимания *средства массовой информации*. Их роль в современной российской политической системе изменилась самым основательным образом — в сравнении, например, с первым десятилетием постсоветской эпохи. Вектор этих изменений хорошо известен. Средства массовой информации встраиваются во «властную вертикаль» и становятся более контролируемыми, либо оттесняются на обочину общественно-политического процесса и маргинализируются.

Во всяком случае, об их статусе как «четвертой власти» говорить уже давно не приходится, равно как и рассматривать их в качестве самостоятельных субъектов политического процесса. И даже в освещении и комментировании этого процесса самоцензура и самоограничения становятся превалирующим фактором. Критика властей постепенно свертывается, политкорректность в их адрес эволюционирует в политическую ангажированность, со все более отчетливой тенденцией к трансформации в сервильный энтузиазм.

Правда, это явление не носит всеобъемлющего характера. Оно не распространяется на те СМИ, которые выбрали «свободу от политики», и которых становится все больше по причине происходящей в стране «деполитизации политики». В тех же не слишком частых случаях, когда СМИ сохраняют самостоятельность в оценке политических явлений и процессов²⁰, эффект этих оценок оказывается настолько приглушенным, что ими вполне можно пренебречь.

Сказанное в общем и целом правомерно и в отношении роли СМИ во внешнеполитическом процессе. Те из них, которые обладают соответствующим кадровым ресурсом, способны на хорошем уровне выполнять функцию самостоя-

¹⁸ Крамар Ю. Битва стальных королей // Евразия. 2007, июнь. № 61. С. 20.

¹⁹ Возможности этой структуры в плане оказания влияния по некоторым направлениям российской внешней политики существенно усиливаются по причине личного влияния возглавляющего ее Евгения Примакова.

²⁰ Из числа «центральных» СМИ речь может идти о двух-трех газетах («Коммерсант», «Новая газета»), одном телеканале («Рен-ТВ») и одной радиостанции («Эхо Москвы»). За пределами столицы властные структуры обладают почти всеобъемлющими возможностями на предмет эффективного контроля над местными СМИ.

тельной экспертизы в отношении тех или иных событий за пределами страны. Однако сомнительно, чтобы такая экспертиза была востребована на уровне процесса принятия решений²¹.

Дело не в изъянах самой экспертизы (хотя качественная аналитика в СМИ и становится более редким явлением, чем раньше). А в том, что сам институт СМИ дискредитирован по самым разнообразным основаниям (финансовая не-самостоятельность, зависимость от учредителей и владельцев, продажность, коррумпированность, политическая ангажированность и т.п.). Настолько, что руководствоваться возникающими из СМИ рекомендациями в качестве императивов для внешней политики выглядело бы неуместной эксцентричностью.

Положение дел усугубляют представления об ограниченной журналистской самостоятельности. Она и так-то не считается слишком широкой, но пределы ее резко сужаются, когда те или иные события становятся предметом внимания российской официальной внешней политики. А если уж некое внешнеполитическое решение Москвой принято, высказать по этому поводу критическое или даже просто нелицеприятное суждение становится бестактным.

Средства массовой информации, конечно же, продолжают выполнять присущую им традиционную функцию — сообщать своей аудитории о фактах и предоставлять ей некую первоначальную аналитику (силами самих журналистов или путем привлечения экспертов). Но здесь огромную роль играют детали. Это и селекция фактов, и их ранжирование по важности, и предлагаемая интерпретация событий, и расставляемые при этом акценты, и отбор допускаемых к комментариям экспертов, и высказываемые прямо или подразумеваемые имплицитно рекомендации... Все это постепенно и во все большей мере настраивается на некий камертон, каковым оказывается официальная внешняя политика.

В сущности, речь идет о пропагандистском обеспечении внешней политики — каковое для нее, безусловно, полезно и необходимо²². Но даже и выполнение этой сугубо инструментальной функции можно оказаться подорванным по причине очевидной политической ангажированности самой идеи или тех, кто ее реализует. Ведь и на рекламном рынке действенность откровенной лобовой пропаганды достаточно ограничена.

Российский опыт недавнего времени позволил еще раз протестировать это правило (хотя сознательно такой задачи, разумеется, никто не ставил). Речь

²¹ Характерны некоторые наблюдения в отношении регулярно проводимых закрытых встреч российского президента с узким кругом журналистов: «Встречи стали носить ритуальный характер... Дискуссии нет: с людьми, которые зависят, не дискутируют... Чем дальше. тем больше: в поведении [президента] главенствует тактика “победителей не судят”, а средства для победы при этом не важны... Вопросов уже не бывает, все всё понимают, на острые вопросы не получишь ответов. Это монолог, изредка прерываемый вопросами» (*Ростова Н.* Путин и журналисты. Тайные встречи // Новая газета. Свободное пространство. Еженедельное обозрение. 6–12 июля 2007 г. № 25. С. 3).

²² Здесь также действует синдром «зеркального отображения» — если Вашингтон считает нужным поддерживать вещание на русском языке радиостанций «Свобода» или «Голос Америки», то Москва может позволить себе роскошь финансировать телеканал “Russia Today” для англоязычной аудитории. Однако здесь возникает вопрос о востребованности такого канала этой аудиторией...

идет о мощном прямолинейном пропагандистском залпе против Эстонии, который был нанесен всеми российскими орудиями средств массовой информации весной 2007 г.²³ Вопрос об эффективности этой акции, по-видимому, считается неуместным и потому российскими СМИ не задается. Ведь ответ был бы обескураживающим. Если засчитывать за результат возбужденное общественное мнение (вариативная интерпретация: пробужденное национальное самосознание россиян) — то таковой, несомненно, возник. Но какие-либо другие результаты обнаружить достаточно трудно.

Не будем подозревать российских внешнеполитических комментаторов в примитивном следовании инструкциям из Кремля²⁴. В своем подавляющем большинстве это отличные профессионалы, и адресовать им такого рода упреки нет оснований. Правда, в отношении некоторых из них возникает ощущение, что они соревнуются между собой за некий приз лояльности, который мог бы присуждаться не просто наиболее ретивым из числа талантливых пропагандистов официального курса — но прежде всем тем, которые предвосхищают его будущие изгибы. И начинают активно работать на новые ориентиры заранее — не только тщательно их полируя, но даже как бы и осуждая власть за то, что она недостаточно решительно поворачивается к ним лицом²⁵.

Наконец, заслуживает внимания вопрос о вовлечении в проблематику взаимоотношений России с внешним миром *Русской православной церкви* (РПЦ)²⁶. В стране, безусловно, происходит определенное возрождение религиозного сознания; хотя преувеличивать масштабы этого феномена нет оснований, но некоторые мотивы православной идеологии могут проникать и во внешнеполитическую ментальность социума. Это, с одной стороны, общехристианские императивы смирения, терпимости и любви к человеку, а с другой — тема конфессиональной эксклюзивности и противопоставления враждебным внешним влияниям.

Второе из этих двух направлений, сфокусированное на теме обоснования, сохранения и преумножения самобытности православия, при расширительной

²³ Речь идет о решении эстонских властей перенести памятник советскому воину-освободителю, установленный в Таллинне, и беспрецедентно бурной реакции российского общественного мнения, которая не просто транслировалась российскими средствами массовой информации, но во многом и подогревалась ими.

²⁴ Впрочем, к центральным телеканалам отношение Кремля особое. Об этом заставляет думать не только эффективное «приручение» некоторых из них, но и информация о «традиционных пятничных встречах» руководителей телеканалов с заместителем главы президентской администрации Владиславом Сурковым (*Ростова Н. Путин и журналисты. Тайные встречи. С. 3*).

²⁵ Завидную способность угадывать течение мысли высокого начальства демонстрируют некоторые телекомментаторы. Власть с готовностью воздаст им за их верноподданнические услуги — государственными наградами и иными знаками признательности. нолог, изредка прерываемый вопросами» (*Ростова Н. Путин и журналисты. Тайные встречи // Новая газета. Свободное пространство. Еженедельное обозрение. 6–12 июля 2007 г. № 25. С. 3*).

²⁶ В принципе было бы уместным затронуть также роль и других конфессиональных течений во внешнеполитическом процессе, но здесь она не рассматривается по причине безусловного превалирования над ними РПЦ в российском социуме и ее гораздо более высокой мере приближенности к официальным властям.

трактовке выходит за рамки вопросов вероучения и обретает общецивилизационные коннотации. В этом контексте речь может идти о ценностных ориентирах или поведенческих стереотипах, присущих не только собственно православию, но и русскому социуму в целом они носят особый характер и не могут оцениваться с универсалистских позиций.

Из таких посылок легко выстраиваются объяснения и рекомендации, которые органично сочетаются и перекликаются с соответствующими идеями «суверенной демократии». К примеру, касательно неприменимости для России традиционных либеральных представлений о демократии и правах человека — РПЦ голосами своих самых видных религиозных интеллектуалов высказалась на этот счет вполне отчетливо, присовокупив свой авторитет к дружному протесту против навязывания россиянам чуждых ценностей²⁷.

Антизападные мотивы в российских внешнеполитических настроениях и дебатах перекликаются с теми, которые продуцируют официальные структуры доминантной конфессии. К примеру, очевидна параллель между российскими опасениями касательно угрозы провоцируемых извне «цветных революций» на постсоветской территории — и неистовой охранительной реакцией РПЦ против угрозы католического или протестантского прозелитизма на ее канонической территории. Рефреном к сохраняющимся подозрениям властей и общества в отношении Запада идет настороженность РПЦ касательно общения с другими христианскими конфессиями.

Впрочем, такой «параллелизм» может интерпретироваться и как свидетельство того, что власть и церковь прислушиваются к сигналам друг друга касательно взаимоотношений России с внешним миром. И что они вместе с тем прислушиваются к настроениям, существующим в обществе (а если уж занимаются формированием таких настроений, то делают это во взаимопонимании между собой).

Конечно, из российской трехсотлетней традиции сервильности церкви по отношению к власти нетрудно вывести предположение касательно того, кто в этом тандеме ведущий, а кто ведомый, кто формулирует те или иные касающиеся внешней политики императивы, а кто их исполняет. Иногда это проявляется самым поразительным образом. К примеру, когда в российской политике стали появляться новые акценты касательно ядерного оружия (отказ от принципа неприменения его первым, повышение его значимости в доктринальных установках и т.п.), в Москве была организована специальные слушания под эгидой РПЦ, на которых прозвучал энергичный призыв к укреплению российского ядерного потенциала и против «внедрения в сознание нашего общества отрицательного отношения к российскому ядерному оружию»²⁸.

²⁷ Наиболее известны в этом плане выступления и статьи митрополита Смоленского и Калининградского Кирилла. В качестве примера: Права человека и нравственная ответственность. Выступление на X Всемирном Русском Народном Соборе (см. <http://mospat.ru/index.php?page=30688>).

²⁸ Всемирный Русский Народный Собор. Ядерные вооружения и национальная безопасность России. Заявление по итогам Соборных слушаний. М.: Свято-Данилов монастырь, 12 ноября 1996 г. (http://www.netda.ru/sobor/ssl_nuclear.htm). См. также: Русь державная. 1996. № 32; Советская Россия. 16 ноября 1996 г.

Но картину не стоит упрощать. В РПЦ (как и во власти, и в обществе в целом) существуют разные течения — в частности, по вопросам взаимоотношений с внешним миром. Есть и сторонники более консервативной линии в сравнении с лояльным Кремлю руководством РПЦ. Они открыто упрекают патриархат в грехах «еретического учения экуменизма»²⁹. Кстати говоря, и упоминавшиеся выше антилиберальные эскапады иногда объясняют попытками менее консервативных кругов удержать власть в церковной организации, не допустить ее смещения к более наступательной модели поведения.

Для российской официальной внешней политики религиозная тематика таит в себе некоторое неудобство, проистекающее из постулата о светском характере государства и официально сохраняющемся принципе отделения от него церкви. Но вместе с тем эта тематика открывает дополнительные возможности для позиционирования страны в международной системе, а также для обретения дополнительной внутривластной поддержки внешнеполитическими действиями. По мнению некоторых наблюдателей, еще на заре эпохи Путина речь шла об эффективном ходе — «использовать православие как прикрытие... предложив строительство православно-державной империи в качестве национальной идеи России»³⁰. А сегодня «внешнецерковные интересы РПЦ и внешнеполитические интересы Кремля становятся все менее различимыми»³¹.

В любом случае инструментальное использование церковных каналов, тем и инфраструктуры в интересах наращивания международного влияния России несомненно. Тем более, что оно позволяет продвигать имидж приверженности страны духовным и национально-историческим ценностям, ее заботы о зарубежных соотечественниках, поддержки государством объединительных тенденций в среде тех, кто сохраняет связь с российским культурно-цивилизационным ареалом.

Интерес власти к такого рода взаимодействию проявляется и в том, что она стремится придать ему системный характер. Примером может служить заключение в начале 2007 г. соглашения между Министерством иностранных дел и Фондом Андрея Первозванного — влиятельной и поддерживаемой государственными властями организации, ориентирующейся на развитие взаимодействия общества с церковными структурами, продвижение поддерживаемых ими идей.

Естественно, что РПЦ как организация заинтересована в лоббировании некоторых своих корпоративных интересов на международной арене с помощью государства, и складывающееся между ними «сердечное согласие» решению

²⁹ См.: *Коробов П.* Чукотские священники потребовали твердой руки // Коммерсант. 14 июня 2007 г. С. 7.

³⁰ Обсуждение статьи Бориса Парамонова «православие неэффективно» на форуме Открыто.ру. [Любомир] // Новая газета. Свободное пространство. Еженедельное обозрение. 29 июня — 5 июля 2007 г. № 24. С. 2.

³¹ *Солдатов А.* Большая игра на карнавале экуменизма // Московские новости. 3 марта 2006 г. № 7 (см.: <http://www.mn.ru/issue.php?2006-7-15>).

такой задачи, несомненно, способствует. В этом плане стоит упомянуть подписание 17 мая 2007 г. Акта о каноническом общении между Российской православной церковью (Московский патриархат) и Русской православной церковью за рубежом (РПЦЗ). Впрочем, и здесь объединительная тема активно поддерживалась Кремлем; не будет преувеличением сказать, что указанное соглашение стало возможным в значительной степени именно благодаря его усилиям.

Каналы воздействия

Импульсы, адресуемые властям касательно внешней политики, могут идти по разным каналам. Основными можно считать следующие.

(1) Публикация книг, а также статей и иных материалов в специализированных изданиях или средствах массовой информации. Это наиболее традиционная для научно-исследовательского сообщества форма выражения своего мнения, но не самая эффективная с точки зрения возможностей влияния на официальную внешнюю политику. Хотя публикации некоторых структур, а также отдельные научные журналы пользуются вниманием в соответствующих государственных органах³².

(2) Направление в адрес государственных органов специально подготовленных материалов научно-исследовательскими центрами — либо по просьбе соответствующих ведомств, либо по собственной инициативе. Речь может идти об аналитических записках, информационных обзорах, результатах ситуационных анализов, инициативных предложениях и т.п. Эта форма взаимодействия экспертного сообщества с властными структурами является наиболее действенной. Ее более продвинутой формой можно считать подготовку документов по заказу государственных органов.

(3) Организация специальных обсуждений по внешнеполитической тематике. Их могут проводить научно-исследовательские центры, общественные организации и иные структуры, иногда совместно с теми или иными государственными органами, на основе *ad hoc* или с больше или меньшей регулярностью, формируя таким образом своего рода дискуссионные площадки. Далеко не всегда при этом можно говорить о непосредственном влиянии на внешнеполитический процесс, но для поддержания атмосферы заинтересованного отношения к проблемам внешней политики и их профессионального обсуждения такие формы необходимы.

Правда, в некоторых случаях публичные дискуссии вызывают живой резонанс, привлекают высокопоставленных официальных лиц, сопровождаются широким освещением в средствах массовой информации. Применительно к внеш-

³² Например, на прогнозы ИМЭМО приводятся ссылки в выступлениях официальных лиц высокого уровня; публикации в журнале «Россия в глобальной политике» изучаются и комментируются в МИДе.

неполитическим дебатам, как уже отмечалось, наиболее значимой и представительной структурой в плане организации такого рода дискуссий является СВОП³³.

(4) Персональное вовлечение экспертов из негосударственных органов в различные звенья официального внешнеполитического механизма. Речь может идти об отдельных акциях, регулярных консультациях, вовлечении в переговорный процесс и т.п. — в том числе и на весьма высоком уровне³⁴.

Насколько восприимчив официальный внешнеполитический механизм к тем импульсам, которые возникают в ходе ведущихся за его пределами дискуссий по вопросам взаимоотношений с внешним миром? Рассмотрим это на примере МИДа и Совета безопасности.

Министерство иностранных дел в этом смысле представляет интерес в первую очередь. Ведь понятно, что оно играет ключевую роль в повседневной организации внешней политики, выполняет координирующую функцию в отношении других министерств и ведомств, располагает высокопрофессиональным кадровым составом и имеет огромный, не сравнимый ни с какими иными структурами опыт деятельности в сфере взаимоотношений с внешним миром. Казалось бы, у него вряд ли могут быть какие-то серьезные мотивы прислушиваться к тем идеям, которые циркулируют за пределами внешнеполитического ведомства.

И действительно, выслушивать советы от людей, не вовлеченных в перипетии дипломатических интеракций и зачастую не обладающих знанием конкретных деталей, мидовские работники явно не расположены. Экспертиза, предлагаемая им на этом уровне, вряд ли окажется востребованной.

Но МИДу может быть интересен весьма широкий круг идей и подходов, выходящих за рамки его повседневной деятельности. Идей, которые касаются оценки существа и перспектив возникающих в международной жизни новых явлений, долговременных процессов, фундаментальных изменений. Подходов, которые требует компаративных исследований, междисциплинарных методов, осмысления исторического опыта. Там, где требуется анализ не на микро-, а на макро-уровне; где важно обозначить перспективу, где необходимо соотнести внешнеполитические проблемы с императивами, возникающими в других сферах жизни.

Отсюда — практика вовлечения МИДом в свою работу представителей экспертного сообщества. Это могут быть рабочие совещания, конференции, мозговые штурмы, подготовка аналитических материалов и т.п. При министре иностранных дел создан Научный совет, в который входят руководители всех известных структур, занимающихся внешнеполитической аналитикой.

³³ В марте 2007 г. на XV Ассамблее СВОП выступили с докладами министр иностранных дел Сергей Лавров и секретарь Совета безопасности Игорь Иванов — т.е. лица, занимавшие в официальном внешнеполитическом процессе наиболее высокие позиции после президента и главы правительства.

³⁴ Например, директор ИМЭМО академик Нодари Симония на протяжении нескольких лет был су-шерпой российского президента по «большой восьмерке».

В 2006 г. по поручению российского президента МИД занялся подготовкой Обзора внешней политики, который фактически был призван обновить существующую с 2000 г. Концепцию внешней политики. К этой работе были привлечены около двух десятков различных структур, включая ведущие институты международного профиля³⁵; подготовленные ими материалы были использованы МИДом при подготовке окончательного документа.

Одним из важных участников внешнеполитического процесса является *Совет безопасности* Российской Федерации. Роль этой структуры в Конституции страны прописана очень невнятно³⁶, но в соответствующем законе³⁷ на нее возлагается подготовка решений президента в области обеспечения безопасности. В частности, с этой целью Совет безопасности может рассматривать вопросы внешней политики, формулировать стратегические приоритеты, определять характер внешних угроз интересам личности, общества и государства и т.п.³⁸

Поскольку в Совет безопасности входят высшие должностные лица государства, этот уровень принятия решений может считаться одним из самых высоких; но по этой же причине самостоятельная роль этой структуры ограничена. Скорее речь идет об институциональном поле взаимодействия руководителей важнейших ведомств государства, которое позволяет привести к общему знаменателю их подходы и вместе с тем придать решениям президента страны коллективную легитимацию.

Однако ограниченность самостоятельной роли Совета безопасности не должна абсолютизироваться. Он призван аккумулировать разноплановые, а иногда и разновекторные ведомственные интересы, вывести их на уровень интересов общегосударственных и именно в качестве таковых положить в основу президентских решений. Здесь очень многое зависит от политического веса Секретаря Совета безопасности, организующего работу этой структуры³⁹. Но важное значение приобретает и ее дееспособность в том, что касается анализа,

³⁵ ИМЭМО, Институты США и Канады, Европы, Африки, Дальнего Востока, Востоковедения, экономики, проблем глобализации, Российский институт стратегических исследований, МГИМО(У), Дипломатическая академия. В числе структур, предложивших свои материалы для Обзора внешней политики, были также Общественная палата, Торгово-промышленная палата, три профильных комитета обеих палат Федерального Собрания и др.

³⁶ В Конституции говорится лишь о том, что президент страны формирует и возглавляет Совет безопасности, статус которого определяется федеральным законом (ст. 83, пункт «ж»).

³⁷ Закон Российской Федерации «О безопасности» принят в марте 1992 г.; впоследствии в него 6 раз вносились различные поправки.

³⁸ Так, например, в числе вопросов, которые рассматривались в последние годы на заседаниях и совещаниях Совета безопасности, были такие, как политика в отношении стран СНГ, становление ОДКБ и ЕврАзЭС, урегулирование конфликтов в Абхазии, Южной Осетии, Приднестровье, Нагорном Карабахе, перспективы взаимоотношений России и НАТО, нераспространение оружия массового уничтожения и средств его доставки, ключевые направления обороноспособности (ядерное сдерживание, противовоздушная и противоракетная оборона и др.) (Совет безопасности Российской Федерации: 15 лет. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2007. С. 27–28).

³⁹ См.: интервью с бывшим секретарем Совета безопасности Игорем Ивановым. Совбез про запас // Коммерсант. 19 июля 2007 г. С. 1, 3.

концептуальных обобщений, разработки прогностических оценок, определения долговременных приоритетов, ориентиров и целей.

И вот здесь-то Совет безопасности ориентируется на активное привлечение к своей деятельности представителей различных внешних аналитических структур — действующих вне аппарата самого этого органа, а нередко — и вне государственного аппарата. Необходимо, в частности, упомянуть о Научном совете при Совете безопасности⁴⁰.

Он функционирует с 1993 г. и привлекается к экспертизе проектов нормативных, концептуальных, аналитических и иных документов по вопросам обеспечения национальной безопасности, к рассмотрению и оценке информации о ее состоянии, к участию в подготовке аналитических и прогнозных материалов к заседаниям Совета безопасности, к обоснованию соответствующих проектов государственных решений. Причем, в отличие от упомянутого выше мидовского Научного совета, имеет довольно развитую структуру и функционирует не спорадически, а достаточно системно.

В состав Научного совета входят восемь проблемных секций, причем четыре из них (в том числе по проблемам стратегического планирования и по международной безопасности) возглавляют представители Российской академии наук. К работе этих секций привлекается достаточно широкий круг специалистов, в том числе и выражающих разные течения в профессиональном сообществе. При этом важно заметить, что результатом работы секций могут становиться рекомендации по вопросам, затрагивающих достаточно чувствительные темы внешней политики и безопасности.

Другая форма привлечения научного сообщества к работе Совета безопасности — иницилируемые им совещания экспертов. Такие совещания могут быть сфокусированы на различных актуальных внешнеполитических темах либо нацелены на концептуальные проблемы. Последним уделяется особое внимание; так, одним из ключевых сюжетов в «диалоге» Совета безопасности с научным сообществом является методология разработки стратегии развития Российской Федерации в увязке с существующими или потенциальными вызовами и угрозами ее безопасности⁴¹.

Новые темы внешнеполитического дискурса

Перейдем от механизмов к содержательной стороне дела. Многие российские аналитики и политики полагают, что в середине текущего десятилетия началась новая эра в сфере взаимоотношений России с внешним миром. Большинство говорят об этом с воодушевлением, и совсем не обязательно обусловленным приближенностью к Кремлю или желанием таковой добиться (но все же очень часто именно указанным обстоятельством и объясняемым). Другие (таких зна-

⁴⁰ См.: Совет безопасности Российской Федерации: 15 лет. С. 30–31, 35.

⁴¹ См.: там же. С. 31.

чительно меньше) отмечают новые тенденции во внешнеполитической сфере с беспокойством — хотя объясняют их возникновение по-разному, да и беспокойство свое нередко мотивируют диаметрально противоположными соображениями.

Различия касательно объяснения источников и генезиса перемен, их вектора, политического смысла и эвентуальных последствий могут быть весьма значительными. Они очень часто напрямую соотносятся с симпатиями или антипатиями в отношении существующего в стране режима, его политической верхушки или ее персонифицированных представителей (включая сюда и фигуру президента, а точнее, начиная с нее).

Есть и другая причина указанных различий — неодинаковая глубина проникновения аналитической мысли в многослойные напластования современной политической реальности. Это опять-таки имеет разнообразные объяснения — от уровня профессионализма наблюдателя до меры его циничности и продажности. В рамках широких статистических закономерностей одно, вероятно, связано с другим: чем больше востребована сервильность, тем ниже ожидаемый от нее (и предлагаемый ею) уровень компетенции. Но во многих конкретных случаях было бы упрощением оценивать адекватность тех или иных положений только в зависимости от того, какие политические выводы из них могут быть сделаны. На официальную политику (либо против нее) могут «работать» как серьезные, так и достаточно поверхностные аргументы.

В целом картина кажется достаточно неоднородной. Однако в ней все-таки можно выделить целый ряд тем, которые весьма отчетливо просматриваются даже на фоне всех указанных выше различий. Вряд ли можно считать, что в этих темах находит свое выражение сложившийся в обществе внешнеполитический консенсус. Но они обозначают некий вектор преобладающих настроений и поэтому, безусловно, требуют внимания.

Возвращение на мировую арену

Из числа тех вопросов касательно взаимоотношений России с внешним миром, по которым могли бы согласиться между собой и критики режима, и его энергичные сторонники, на первое место было бы уместно поставить констатацию значительно более весомого присутствия страны на международно-политическом поле, чем это было совсем недавно. Лучше своих русских коллег эту мысль выразил Эндрю Качинс из Центра Карнеги: Россия вернулась на политическую арену, вновь обрела силу после двух десятилетий упадка, опять вступила в игру после взятого ею болезненного геополитического тайм-аута и тяжелых травм распада Советского Союза⁴².

“Russia is back” — эта формула звучит гораздо афористичнее на английском языке, чем на русском («Россия возвращается»). Но выражаемое этой формулой

⁴² *Kuchins Andrew C. Look Who's Back // The Wall Street Journal Europe. 09.05.2006.*

внешнеполитическое мироощущение достаточно адекватно передает возникшее в последнее время восприятие России даже не владеющими английским языком наблюдателями — как внутри страны, так и за ее пределами.

Речь идет не просто о внешнеполитической активизации. Россия становится все более заметной величиной на мировой сцене. Настолько заметной, что ее контур обнаруживается почти в любом международно-политическом ландшафте. Можно спорить, почему это так и что здесь играет более важную роль — размеры страны или ее геостратегическое расположение, военный потенциал или наличие огромных запасов природных ресурсов, доставшееся от истории цивилизационное наследие или привилегированный международно-политический статус (например, в Совете Безопасности ООН)... Наверное, имеет значение совокупность всех перечисленных обстоятельств, вызывающая в памяти малонаучное, но достаточно точное определение великой державы: это такая страна, глядя на которую каждому ясно, что она является великой державой.

Перечисленные факторы существовали и раньше, но на протяжении первого постсоветского десятилетия они отходили на задний план, и все затмевал образ тяжело (а может быть, и смертельно) больного человека, которому вряд ли суждено оправиться от выпавших на его долю испытаний. К середине текущего десятилетия этот образ рассеялся — причем быстрее, чем многие ожидали.

Экономические горизонты

Если говорить об источниках возросшего российского присутствия в международных делах и о причинах, позволяющих ей чувствовать себя более уверенно, то на первое место следует поставить экономические обстоятельства. Именно они играют решающую роль в характере взаимодействия с внешним миром. И здесь картина разительно изменилась в сравнении с тем, что было 10–15 лет назад.

Тогда Москва, планируя свои бюджетные расходы в начале каждого года, не была уверена, что сможет осуществить очередные выплаты даже по обслуживанию своих долгов. Зависимость от Международного валютного фонда была финансово обременительной и политически унижительной. О какой внешнеполитической дееспособности могла идти речь, когда страны чувствовала себя (и, в сущности, была) банкротом?

Сегодня об МВФ забыли. Проблема не в том, чтобы найти деньги на выплаты по долгам, а в том, чтобы убедить кредиторов принять эти выплаты раньше срока. Прогнозы и отечественных, и зарубежных аналитиков рисуют для страны самые радужные перспективы. Характерен заголовок статьи в самой авторитетной газете страны, в которой комментируется один из таких прогнозов: «Когда Россия станет главной в Европе»?⁴³ По оценкам «Голдман Сакс», это

⁴³ Миронова Ю. Когда Россия станет главной в Европе? // Известия. 19 июля 2007 г. С. 1, 7.

произойдет в 2030 г.; по оценкам известного российского исследовательского института — как минимум на десять лет раньше⁴⁴.

Очень соблазнительно объяснить все фантастическим везением по причине взлетевших до небес цен на углеводородное сырье. На Россию действительно обрушился даже не дождь, а ливень нефте- и газо-долларов. Мистически настроенные аналитики склонны видеть в этом перст судьбы, циники и прагматики предпочитают вообще об этом особо не задумываться и призывают просто «ковать железо, пока горячо», используя свой шанс по максимуму.

Но только ли все сводится к ценам на газ нефть? Согласно аналитике оптимистического настроения, они конечно же создали благоприятные стартовые условия, позволили запустить в экономике процессы, требующие финансовой подпитки, худо-бедно обеспечили «подушку безопасности» в отношении социальных издержек реформ. Однако без начавшегося в стране экономического роста, только за счет ценового фактора переломить ситуацию не удалось бы. Пессимистическая трактовка событий обращает внимание совсем на другое — на то, что качество этого экономического роста сомнительно, он неустойчив и может в любой момент обернуться понижающимся трендом.

Оставим выяснение истины истории, а также специалистам по экономике. Но отметим, что экономические обстоятельства сказываются самым непосредственным образом на внешней политике страны и на ее взаимоотношениях с внешним миром. Самое существенное — то, что Россия перестала чувствовать себя экономически несостоятельной. Она больше не вынуждена занимать очередь за бесплатными обедами для бедных. Она, может быть, пока не готова кормить такими обедами других — для этого требуются не только деньги, но и некоторая этическая мотивация. Но уже перестала ощущать себя экономическим изгоем.

А это значит, что в России уже нельзя видеть просителя, вызывающего у других чувство некоторой неловкости и желание приободрить неудачника дружеским похлопыванием по плечу. Наоборот, к ней надо относиться так же, как к другим полноправным участникам международной жизни. Боле того — уверенность России в собственных силах может сделать ее более кооперативной во взаимоотношениях с партнерами. Но может вызывать с их стороны и настороженность — как это произошло в связи с желанием обрести внешнеполитический капитал, продвигая образ России как «энергетической сверхдержавы».

Начало эта короткая и неблистательная история берет в конце 2005 г. Очень многим в российском внешнеполитическом сообществе исходная посылка, на которой строился этот образ, показалась вполне убедительной. И термин «сверхдержава» представлялся не таким уж неуместным. Раньше определяющим для этого статуса было наличие ракетно-ядерного потенциала, а в будущем его субститутом станет потенциал в области энергоресурсов. Значение

⁴⁴ Имеются в виду размеры валового внутреннего продукта (Мировая экономика: прогноз до 2020 г. / Под ред. А.А. Дынкина. М.: Магистр, 2007. С. 387).

последних оказывается даже более существенным, причем для жизненно важных интересов любой страны.

А параллели между «старой» и «новой» сверхдержавностью выстраиваются по очень широкому спектру, затрагивая обеспечение безопасности, механизмы влияния, возможности давления, формирование круга союзников и клиентов, определение параметров стабильности и т.п. Только раньше все это определялось через военно-политический потенциал СССР и США, а теперь будет производным от потенциала энергоресурсного.

Сомнительная привлекательность такого «дизайн-проекта» — в незатейливости и самоочевидности. Он настолько прямолинеен, что его даже неловко излагать как официальную внешнеполитическую доктрину — чего Россия никогда и не делала на уровне своих высоких представителей. Но зато практическая внешняя политика страны достаточно часто черпала вдохновение в установках, вытекающих из этого концепта. Например, продвигая выигрышную для себя проблематику энергобезопасности в качестве стержневой на период российского председательства в «большой восьмерке» (как, впрочем, и на ряде иных многосторонних форумах), или предлагая энергетическую “love story” Евросоюзу и США, или участвуя в «большой игре» вокруг маршрутов поставки углеводородов, или ведя яростные «газовые войны» с партнерами по СНГ. Казалось, официальный энтузиазм Москвы был прямо пропорционален испугу, который вызывал этот натиск у ее партнеров.

Несколько иная картина вырисовывается в аналитике, которая не носит официального характера. Часть ее сначала занялась бесхитростной апологетикой тезиса о России как «энергетической сверхдержаве». Но гораздо более распространенными оказались настроения, в которых превалируют настороженность и даже скепсис. В них отражаются и менее радужные представления об энергетических перспективах самой России, и сомнения в том, что внешняя политика может быть эффективной, если окажется выстроенной на моноресурсе, и опасения касательно превращения России в энергосырьевой придаток Европы, США и даже Китая. Особо подчеркивается возможность формирования коалиции против России теми государствами, у которых могут вызвать озабоченность ее сверхдержавные амбиции в условиях глобального энергодифицита⁴⁵.

Примечательно, что в конечном счете даже на официальном уровне идея «энергетической сверхдержавы» была объявлена контрпродуктивной и чуть ли не вредной с точки зрения российских интересов⁴⁶. Но вряд ли кто в российском внешнеполитическом сообществе будет настаивать на том, чтобы в своих взаимоотношениях с внешним миром страна просто абстрагировалась от воз-

⁴⁵ См.: *Белковский С.* Крах «евразийской Нигерии» // Коммерсант. 17 октября 2006 г. С. 8.

⁴⁶ Эта мысль, в частности, прозвучала в выступлении министра иностранных дел Сергея Лаврова на XV Ассамблее Совета по внешней и оборонной политике (СВОП) в марте 2007 г. См.: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/f3c5edc2dad6b268dc32572a10041ed8f?OpenDocument

возможности использовать имеющиеся у нее полезные ископаемые, и прежде всего, разумеется, нефть и газ. Наоборот, есть довольно стойкое ощущение: даже если «нефтегазовым аргументом» и надо пользоваться достаточно осторожно, он все-таки обеспечивает России весьма солидный запас прочности на внешне-политическом поле.

Внутриполитические факторы

Другая группа факторов, оказавших (и оказывающих) влияние на то, как Россия смотрит на окружающий ее мир и как она им воспринимается, касается внутриполитического развития страны. Здесь картина достаточно противоречивая, но и она дает пищу для понимания новых тенденций в российском внешнеполитическом дискурсе. Две большие темы возникают в данном контексте.

(1) Во-первых, это обретение страной более высокой меры политической устойчивости. Вручение власти Владимиру Путину на исходе «эры Ельцина» означало, что вопрос о преемственности системы управления страной в 2000 г. удалось решить. До прохождения следующей точки бифуркации с повышенными рисками возникала не просто передышка, но огромный резерв времени. Эти восемь лет позволили использовать все доступные политические технологии для того, чтобы купировать угрозу любых сколько-нибудь значительных потрясений в стране, фактически исключить сценарий прихода к власти оппозиции, а также минимизировать дестабилизирующие последствия возможных персонально-клановых изменений внутри режима.

В этом смысле страна подходила к выборам 2008 г. в состоянии гораздо большей определенности, чем это было на протяжении всей ее постсоветской истории. Другой показатель определенности — выстроенная «вертикаль власти», существенно расширившая возможности центра контролировать более низкие уровни политической системы. Такую же направленность имела отмена выборности губернаторов и переход к их назначению президентом.

Мы не затрагиваем здесь вопрос о том, каким образом была достигнута эта стабилизация. Критики режима полагают, что цена, которую за нее пришлось заплатить, является запредельно высокой по критериям демократии и народовластия. Не очевидна и действенность установившейся системы, в которой проблематична обратная связь между обществом и властью и в которой сомнителен легитимирующий эффект выборов. Но вот с точки зрения внешнеполитических возможностей государства стабилизация, пусть даже далеко не совершенная, является благом. Поскольку режимы слабые, неустойчивые, не имеющие сколько-нибудь надежной внутриполитической опоры в принципе неспособны проводить внятную и последовательную внешнюю политику.

Конечно, тезис о благотворном влиянии самого факта укрепления режима на внешнюю политику энергично оспаривается критиками режима. Как считает Андрей Илларионов, бывший до недавнего времени советником президента

Владимира Путина, возникшая «силовая модель» российского государственного устройства довела внешнюю политику до полной деградации. У России нет внешнеполитических союзников, она все чаще оказывается в изоляции, качество и интенсивность ее контактов с западными странами и странами СНГ сокращаются, а внешнеполитическое внимание переключается на страны Востока⁴⁷.

Стоит, впрочем, заметить, что в интерпретации сторонников позитивной оценки режима такого рода признаки свидетельствуют о другом — о вновь обретенной способности страны отстаивать свои интересы (пусть даже и вступая в противоборство с недавними друзьями и союзниками), о придании большей сбалансированности российской внешней политике, о выходе на новые внешнеполитические рубежи. Примечательно, что когда участникам опросов предлагают определить наиболее позитивные результаты в период президентства Владимира Путина, на первое место чаще всего ставится укрепление международных позиций России⁴⁸.

Во внешнеполитической сфере проявляется еще одно следствие авторитарной стабилизации — связанное с успешным купированием дезинтеграционных тенденций в России. Опять-таки не будем здесь обсуждать методы, какими удалось обеспечить территориальную целостность страны. Очевидно, что в случае с Чечней это было сделано предельно жестко и с огромными издержками. Но если в 90-х гг. возможность распада России была совершенно реальной, то сегодня такой угрозы практически нет.

В результате — коль скоро мы говорим о внешней политике — Россия становится в этом плане гораздо менее уязвимой к эвентуальному внешнему давлению, чем раньше. На протяжении долгого времени тот же самый вопрос о положении дел в Чечне был для Москвы источником серьезной головной боли в ее различных внешнеполитических интеракциях. Каждое появление российской делегации в Совете Европы было чуть ли не подвигом. Сегодня же эта тема ушла далеко на задний план.

Отметим также сюжет о территориальных коллизиях во взаимоотношениях России с некоторыми соседними странами. Преимущества сильного политического режима и в этих случаях очевидны. Меньше вероятность того, что такому режиму смогут навязать невыгодное для страны решение, создав тем самым проблемную ситуацию на будущее. И наоборот — на компромисс проще идти с позиции силы. Москве в этом смысле было легче договориться с Китаем об уточнении линии границы на Дальнем Востоке при Путине, нежели при Ельцине. Не исключено, что это создает некоторые шансы и для урегулирования территориального вопроса с Японией.

Примечательно, что в условиях России диалектика взаимодействия внутриполитической ситуации и внешней политики превратилась в дополнительный фактор общественной поддержки президента Владимира Путина. С внешними

⁴⁷ Илларионов А. Силовая модель государства: предварительные итоги // Коммерсант. 2 апреля 2007 г. С. 2.

⁴⁸ См.: Известия. 27 апреля 2007 г. С. 2.

партнерами при необходимости надо говорить достаточно жестким языком — этот тезис в России всегда казался привлекательным для довольно широкого круга людей. А к такому разговору будет способен только достаточно авторитарный политический лидер. Следовательно, политическая система должна предложить ему некую меру авторитарности...

(2) Во-вторых, особое внешнеполитическое досье составляют оценки внутривнутриполитических преобразований в России ее зарубежными партнерами — и готовность (или неготовность) России эти оценки принимать во внимание. Вопрос в том, насколько серьезными могут быть проистекающие отсюда внешнеполитические последствия.

Как известно, всеобщее ликование в связи с демократическим выбором России, вступившей на ту же столбовую дорожку, что и западные страны, уже не просто достояние далекого прошлого, а нечто приближающееся к мифу или легенде. В реальной жизни этот миф замещается фактами. Таковых три. Во-первых, Россия не оправдала ожиданий своих западных учителей. Во-вторых, она и сама во многом разочаровалась в качестве их демократии. В-третьих, она больше не хочет считать их учителями: выслушивать поучения и признавать их право выставлять России оценки. Таков настрой среднестатистического россиянина⁴⁹.

На этом поле между Россией и Западом уже давно возникают серьезные коллизии. В эпоху Путина их стало не просто больше — можно сказать, что они обрели новое качество. Сначала эта тема возникла в связи с установлением более жесткого контроля над средствами массовой информации, затем вокруг «дела ЮКОСа», вслед за этим настал черед мер по монополизации российского политического пространства.

Практически каждый шаг по этому пути вызывал негодование западного общественного мнения или по крайней мере отчетливые негативные комментарии в западных средствах массовой информации. А вот на уровне своей официальной политики западные страны были гораздо сдержаннее, чаще задумываясь о своих интересах, а не о судьбах России.

Здесь играло свою роль еще и то обстоятельство, что почти со всеми их лидерами у президента Путина установились превосходные личные отношения. К тому же он явно переигрывал контрагентов в умении навязать импонирующий им стиль общения, а заодно и более убедительную аргументацию.

В официально адресуемых Москве упреках ощущалась некая ритуальность — их нельзя было не высказать, но и серьезной реакции российской стороны на них не ожидалось. С мягким авторитаризмом установившегося в России режима готовы были согласиться в обмен на его кооперативность и соблюдение им неких правил приличия (хотя не вполне ясно, каких именно).

Во всяком случае, таким становилось восприятие подхода Запада в России — причем как среди оппозиции, так и в лояльных к политическому режиму кругах.

⁴⁹ Этот вывод на основе проводимых в стране опросов делает генеральный директор Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) Валерий Федоров. См.: *Федоров В.* Путинцы пошли налево и направо // Известия. 19 июня 2007 г. С. 6.

Недовольные им приверженцы демократических и либеральных ценностей постепенно утверждались в мысли о предательстве Запада, который руководствуется формулой «газ в обмен на демократию». А сторонники власти считали эту формулу выражением прагматизма Запада, для которого газ в Европе действительно нужнее демократии в России и с которым поэтому вполне можно строить конструктивные отношения.

Возник своего рода концептуальный *modus operandi* — некая незатейливая политико-идеологическая конструкция, которую выстроили совместными усилиями обе стороны. Однако ее фундамент достаточно зыбок, и динамика событий вносит в сложившуюся систему постоянные коррективы.

С одной стороны, при всей любви внешних партнеров Кремля к демократии, у них могут быть мотивы к тому, чтобы предпочитать в качестве своего контрагента Россию стабильную и дееспособную, а не пребывающую в состоянии смуты и шарахающуюся из стороны в сторону. Если условием предсказуемости и вменяемости является некоторое «подмораживание» политической системы, в этом совсем не обязательно видеть трагедию. В Москве, естественно, рассчитывают именно на такую логику своих западных контрагентов.

Но в практической реализации этой логики, конечно, есть некие пределы, за которыми она просто перестанет работать. А при зачистке российского политического пространства этих пределов можно и не заметить (особенно если учесть, что никто точно не знает, где они находятся). И в адресованных России речитативах западных лидеров могут появиться стальные нотки.

Похоже, именно это начинает происходить где-то на рубеже 2006–2007 гг. Но как раз тут-то Россия и созрела для того, чтобы «встать с колен»! Она прошла все стадии этого процесса: сначала на навязчивые попытки обогатить ее чужим опытом перестают реагировать, потом они начинают вызывать раздражение, потом на них начинают огрызаться, и наконец, из-за них свертываются какие-то другие досье сотрудничества.

С другой стороны, в России эпохи Путина сама тема укрепления режима возникла на пересечении внутренних и внешних аспектов развития страны. Режим стали укреплять против угрозы его расшатывания внутренними оппонентами. Но последних подозревали либо в том, что они изначально исполняют инструкции внешних заказчиков, либо в том, что они могут иметь шанс на успех только при поддержке из-за рубежа. Отсюда — установление гораздо более жестких правил касательно внешнего финансирования действующих в России организаций.

Этот эпизод в свое время вызвал довольно много шума, выплеснувшись и во внешнеполитическую сферу. Но он, строго говоря, был лишь проявлением более общей тенденции — склонности видеть злонамеренные происки Запада во всех поворотах российского внутриполитического развития. А в результате возникают стимулы для ксенофобских настроений, которые могут самыми разными своими гранями касаться внешней политики.

Например, на уровне ее рутинного, повседневного течения создается почва для усиления конспирологических мотивов, причем вне всяких разумных про-

порций. Так произошло во время обострения российско-британских отношений в 2006–2007 гг.⁵⁰

А на концептуальном уровне начинается теоретизирование с целью отгородиться от внешнего влияния. В России апофеозом этой линии стала концепция «суверенной демократии», суть которой применительно к рассматриваемой здесь теме можно выразить очень просто: мы не намерены выслушивать поучения, как строить политическую систему.

Уверенность в завтрашнем дне

Через все упомянутые выше темы проходит один общий лейтмотив. Он касается радикальным образом изменившегося самоощущения российской политической элиты. Та ее часть, которая так или иначе соприкасается с внешним миром, чувствует себя на его фоне все более уверенно. Недавний комплекс неполноценности (*inferiority*) в отношении внешнего мира исчез почти бесследно. Его место начинают занимать другие комплексы с прямо противоположным знаком.

Во-первых, сыграл свою роль фактор времени — и на индивидуальном, и на страновом уровне. Почти два десятилетия — достаточный срок, чтобы нуворишей из России перестали считать «новыми русскими» и стали видеть в них просто очень богатых людей⁵¹. Чтобы к российскому присутствию в какой-либо части мирового пространства начали относиться не как к чему-то экзотическому, а как к норме, к тому, что может быть уподоблено присутствию французскому, китайскому или американскому. Чтобы в политическом сознании других стран и народов твердо отпечатались: период инкапсуляции для России окончился, она не утратила своей дееспособности и сегодня снова в строю.

Во-вторых (и как продолжение сказанного выше), Россия развернулась лицом к будущему. Ламентации по поводу «крупнейшей геополитической катастрофы XX века»⁵² — это уже вчерашний день. Нет смысла в ностальгическом

⁵⁰ В летопись этого обострения можно внести целый перечень эпизодов, которые во времена холодной войны украсили бы отчет любой из двух сторон о проделанной работе: предоставление политического убежища, требования об экстрадиции, обвинения в политическом заговоре, обвинения в уголовных преступлениях, обвинения в терроризме, убийство, расследование, запросы прокураторы, вербовка агентов, судебные дела в связи с попытками вербовки, денежные манипуляции, финансирование подрывной деятельности, баскетбольный прессинг в отношении посла страны-контрагента, разоблачение шпионской деятельности дипломатов с демонстрацией видеозаписей по телевидению, объявление дипломатических представителей персонами нон грата, угроза ужесточения визового режима...

⁵¹ Конечно же, «синдром Куршевеля» в эту картину не вписывается. По-видимому, тем, кто сумел пробиться на самый верх, для адаптации к цивилизационным нормам требуется в среднем больше времени.

⁵² Так охарактеризовал Владимир Путин развал Советского Союза в послании Федеральному Собранию в 2005 г. См.: http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rossii_vladimira_putina_federalnomu_so-braniju_rf_2005_god.html

упоении воспоминаниями об имперском прошлом. Нет смысла беречь старые раны, переживать по поводу утраченного, искать виноватых.

Кое-кто продолжает по инерции обвинять внешние силы в разрушении Советского Союза, но по большому счету эта тема уже никого не интересует. Интересует не пройденный путь, а тот, который предстоит пройти. К примеру, в отношениях со странами СНГ имеет значение не общее прошлое, а умение сформировать общее будущее.

Правда, эта устремленность вперед декларируется прежде всего официальным дискурсом и набирающей все больший вес провластной пропагандой. Навязчивое генерируемое ими чувство исторического оптимизма может оказаться зыбким и вообще иллюзорным, а вот опасности из-за нежелания оглядываться назад — более чем реальными. Например, опасность дать зеленый свет манипулированию историей, в том числе относительно недавней — когда начинают чуть ли не воспевать сталинскую эпоху с ее выдающимися свершениями. Или опасность неумения извлечь уроки из своего собственного прошлого — в том числе из опыта внешнеполитического, который во многих отношениях мог бы быть поручительным для сегодняшней России.

В-третьих, как бы банально это ни звучало, чувству уверенности способствует богатство. Этот фактор тоже действует и на индивидуальном уровне, и в масштабах страны. Большая часть российской элиты относится к числу состоятельных граждан, и это некоторым образом корректирует их кругозор в вопросах взаимоотношений с внешним миром. К тому же они знают, что за ними стоит богатая страна. Хотя, разумеется, богатство — понятие относительное, и речь в данном случае не идет о ВВП на душу населения или децильных коэффициентах.

В-четвертых, уверенность проистекает из ощущения, что России есть с чем выйти на международную арену. Здесь, правда, картина достаточно противоречивая, хотя это и естественно: от имени разных корпоративных групп, разных интеллектуальных традиций и т.п. могут предлагаться разные товары, ценности, идеи. Важно то, что в этом перечне будут не только нефть, газ и другие виды сырья, но и товары с высокой степенью обработки, отдельные виды научной продукции, а также нематериальные активы. Некоторые из них могут иметь эксклюзивный характер (отдельные виды оружия, геостратегический ресурс, персональные связи и т.п.) — что придает эксклюзивный характер соответствующим российским возможностям во взаимоотношениях с теми или иными внешними контрагентами.

Наконец, в-пятых, некоторые важные тенденции международно-политического развития, как кажется российским наблюдателям, играют России на руку и не просто дают ей определенный дополнительный шанс, но открывают поистине захватывающие возможности. Подробнее об этом пойдет речь несколько позднее.

Таким образом, Россия вступила в новое столетие с ощущением, что ветер начинает дуть в ее паруса. Это ощущение доминирует внутри страны, и оно проецируется вовне, влияет на ее восприятие внешним миром. А российская элита

испытывает приятный оптимистический настрой в отношении своих междуна-родных перспектив. И поскольку она считает себя достойным представите-лем и выразителем интересов своей страны, то примерно такое же чувство она испытывает и в отношении внешнеполитического будущего России в целом.

Конечно, чувство это не носит абсолютного характера, и за него приходится платить — запредельной лояльностью к власти, отказом от непомерных амби-ций, несамостоятельностью и прочими издержками мягкого авторитаризма. Но все компенсируется приятным предвкушением стабильности на обозримую перспективу: защищенностью от социальных катаклизмов, от непредсказуемых результатов выборов, от слишком опасных внешних конкурентов.

И все же чувство уверенности в завтрашнем дне, эта знакомая людям стар-шего поколения формула времен «реального социализма», вызывает и неко-торые тревожные ощущения. Ведь «возвращение» России, как уже отмечалось выше, произошло не столько вследствие каких-то целенаправленных усилий, а наоборот, даже несмотря на те ошибки и несуразности, которые она соверши-ла. Это, с одной стороны, свидетельствует о значительном запасе прочности, который возникает в силу существования объективных факторов (территория, газ и прочее). Но с другой — может вызвать некоторую аберрацию внешнеполи-тического сознания, иллюзорное представление о чуть ли ни экзистенциальном характере имеющегося у страны внешнеполитического ресурса.

Между тем считать его неисчерпаемым неверно по существу дела и опасно по последствиям. Именно на этой почве возникают как излишняя самонадеян-ность, так и повышенная чувствительность к внешним раздражителям. В США такой синдром возник на волне эйфории по поводу победы в холодной войне и обретения статуса единственной оставшейся сверхдержавы, и поразительно быстро привел к катастрофическим последствиям для престижа страны и ее международно-политического имиджа. В российском внешнеполитическом мышлении и поведении возникают аналогичные признаки — на основе вновь обретенного чувства уверенности. И Россия сталкивается с опасностью повто-рить опыт США. В этом — обратная сторона ее наблюдаемого сегодня внешне-политического возрождения.

Этот безжалостный мир

Впрочем, самоуспокоенности в российских внешнеполитических дебатах не прослеживается. За место под солнцем придется конкурировать, и борьба эта будет достаточно жесткой — такова еще одна компонента превалирующих внеш-неполитических представлений в сегодняшней России.

Россия совсем недавно приступила к строительству нового для себя общест-венного строя — капитализма. И представления участников этого строительства о мире — это представления эпохи раннего капитализма.

Это мир, в котором правят интересы и только интересы. В котором между носителями этих интересов идет жестокая конкурентная борьба. В этом мире

не до сантиментов. Кто не успел — тот проиграл. Вторая половина или конец XIX в. — такова временная локализация этих представлений. Их литературный прототип — новеллы О. Генри («Боливар не выдержит двоих»).

Формирование новой общественной системы в стране идет именно по этим правилам. Выиграть смогли лишь более быстрые, более энергичные, более решительные. Сориентированные на результат. Не обремененные бессмысленными этическими императивами (а часто даже и не подозревающие о том, что таковые могут существовать).

Это создает не слишком привлекательный образ российского капитализма начала XXI в. Но другого пока создать не удалось — ведь его выращивали не в пробирке. Время, скорее всего, сделает свое дело, и дикий капитализм станет достоянием истории. Но пока он накладывает мощнейший отпечаток на человеческую натуру — на нравы, стереотипы, поведенческие инстинкты, ценностные критерии, мировоззренческие ориентиры и т.п.

И нет ничего удивительного, что такого рода представления о своем *внутри-российском* мире россиянин переносит и на *мир вокруг России*.

В нем тоже идет безжалостная борьба — за рынки, за ресурсы, за влияние. В чем-то этот мир даже более суров, чем мир внутрироссийский. Ведь в нем почти все давно поделено, и чтобы занять какое-то место, надо расталкивать других. Не будешь этого делать — тебя самого быстро отодвинут в сторону.

Сказанное выше — превалирующий мотив в представлениях о той международной среде, в которой действует Россия. И об императивах внешнеполитического поведения, которые эта среда диктует. В традиционном споре «реалистов» и «идеалистов» российские участники дебатов о внешней политике в подавляющей своей массе сознательно или интуитивно (поскольку нередко ничего не слышали о таком споре) встали на сторону первых. Это не значит, что идеалистическая парадигма перечеркнута полностью и окончательно, но голос ее приверженцев сегодня практически не слышен.

Однако мир, в котором идет борьба всех против всех, опасен и неуютен — особенно с учетом того обстоятельства, что в нем есть и более сильные действующие лица, чем Россия. Отсюда — тема организации мирового порядка в рассуждениях российских аналитиков.

Исходная точка этих рассуждений — роль международного права, а также многосторонних институтов, предназначенных для регулирования международной жизни. Главный из них — Организация Объединенных Наций, но объектом внимания являются и другие структуры с участием России.

Россия позиционирует себя как энергичный сторонник правовых подходов к решению проблемных ситуаций, возникающих на мировой арене. Более того, само возникновение таких ситуаций объясняется правовым нигилизмом — в этом, по словам Владимира Путина, состоит главная проблема международных отношений⁵³. Однако правовой максимализм, судя по всему, используется достаточно инструментально — он хорош в качестве обоснования своей офи-

⁵³ См.: Колесников А. Недоговоры на высшем уровне // Коммерсант. 22 января 2007 г. С. 3.

циальной позиции или при высказывании упреков оппоненту, но далеко не всегда оказывается безусловно плодотворным в развязывании тугих узлов международной политики. В российских дебатах о внешней политике международное право упоминается постоянно, но, похоже, в нем отнюдь не видят какого-то универсального магического средства.

В отношении к ООН амбивалентность российских взглядов проявляется еще более отчетливо. Все хорошо известные традиционные аргументы в поддержку этой структуры усиливаются тезисом о том, что она институционализирует статус России как одной из ведущих стран мира, формально включает ее в число немногих избранных, находящихся на вершине глобальной иерархии. А на другой чаше весов — усиливающиеся сомнения касательно эффективности ООН, растущая роль других механизмов в регулировании международной жизни, необходимость все более обременительных усилий с целью дисциплинирующего воздействия на плохо контролируемое большинство организации. В целом можно сказать, что в российских внешнеполитических дебатах их участники достаточно часто апеллируют к ООН — хотя, пожалуй, преимущественно в публицистическом плане и главным образом в контексте критических выпадов против политики США. Однако серьезных аналитических исследований о роли ООН не появлялось уже давно⁵⁴.

Инструментальное отношение к другим многосторонним структурам выражено еще более отчетливо. Правда, в неофициальных дебатах расстановка акцентов может несколько отличаться от тех, которые делает официальная внешняя политика. Последней, например, присущи более сбалансированные оценки Совета Европы, тогда как в комментариях наблюдателей, не связанных с нормами официальной политкорректности, присутствует гораздо более высокая мера раздражения в связи с «вмешательством» этой организации в российские дела, равно как и готовность к радикальным рекомендациям (вплоть до официального выхода из нее). А вот усилившийся официальный критицизм в отношении ОБСЕ сопровождается достаточно показательным равнодушием аналитического сообщества.

Однако структурирование мировой системы происходит не только и не столько формальными методами (международное право, ООН и т.п.), сколько фактическим распределением влияния в международно-политическом пространстве. Именно здесь, на этом уровне, решается вопрос о том, кто есть кто в мировой табели о рангах, какое место в ней занимает и будет занимать Россия.

⁵⁴ Опубликованная в 2006 г. книга Владимира Федорова (*Федоров В.* Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XX веке. М.: ИНО-Центр, 2006) содержит обширный фактический материал, но ограничивается в своей аналитической компоненте тщательным воспроизведением официального российского подхода (что, впрочем, вполне естественно, поскольку автор долгое время возглавлял соответствующее подразделение МИД России).

Противоречивое очарование многополярности

Вплоть до самого недавнего времени пафос российских рассуждений был сфокусирован на критике модели возглавляемого Вашингтоном однополярного мира и активном продвижении тезиса о многополярности. Полемика на этот счет временами возникает и сегодня, но носит она весьма вялый характер и похожа на сражение с противником, которого нет. Кажется, такое положение складывается не только в России: энтузиастов формулы однополярного мира сейчас не больше, чем адептов формулы «конца истории».

Здесь, однако, стоит сделать несколько уточнений.

Во-первых, в нормативном смысле однополярность неприемлема по очевидным для России соображениям⁵⁵. Однако некоторые аналитики высказывают опасение, что альтернативной может стать еще большая хаотизация международных отношений: «По мере снижения влияния США возникают предпосылки не многополярного, а бесполюсного мира»⁵⁶. Другие обращают внимание на трудности с поддержанием стабильности в условиях многополярности, а также на то, что в некоторых сферах ее становление будет не укреплять, а размывать международную безопасность (наиболее очевидная опасность в этом смысле — расширение многополярности в области ядерных вооружений).

Во-вторых, часто подчеркивается, что в реальности однополярность — это не более, чем миф. Уже сегодня США, при всем своем могуществе, не в состоянии управлять международной системой в одностороннем порядке. К тому же тенденции экономического развития позволяют прогнозировать относительное усиление альтернативных полюсов, а значит, и рост их международно-политического влияния в противовес американскому.

В-третьих, вместо многополярности в будущем может настать время новой биполярности, где противостоящими друг другу полюсами станут США и Китай. Для России возникнет непростой вопрос о выборе своего места в такой эвентуальной конфигурации. В представлении оптимистов перед Россией открывается привлекательная возможность играть решающую роль в поддержании баланса между двумя полюсами, что побудит каждого из них рассматривать Россию как критически важного партнера. Пессимистические же предположения сводятся к тому, что России не останется ничего иного, как согласиться на роль младшего партнера в отношении одного либо другого полюса.

⁵⁵ Владимир Путин в беседе с Романо Проци заметил (с задумчивой улыбкой, по сообщению присутствовавшего при этом журналиста), что «монополизм всегда плох, но в одном случае очень хорош — когда монополия своя» (*Колесников А.* Владимир Путин противопоставляет романское германскому // *Коммерсант.* 24 января 2007 г.). Поскольку Россия явно не может претендовать на монополизм в решении международных дел, ее негативное отношение к однополярности оказывается если и не обусловленным принципиальными мотивами, то вполне логичным ситуативно.

⁵⁶ Мир вокруг России: 2017. Контурь недалекого будущего. М.: Совет по внешней и оборонной политике, 2007. С. 47.

Но в целом большинство участников внешнеполитических дебатов с энтузиазмом размахивают флагом многополярности. Использование этой формулы стало привычной фигурой речи, к которой прибегают почти автоматически. Многополярность склонны рассматривать как чуть ли не безусловное благо, и на связанных с нею противоречиях и вызовах внимание, как правило, не задерживаются. Обходят стороной и то обстоятельство, что сам по себе этот подход может оказаться irrelevantным в отношении многих актуальных проблем международно-политической жизни.

Сфокусированность и даже несколько болезненная заикленность на дихотомии «однополярность *versus* многополярность» — характеристика той части российского внешнеполитического дискурса, которую можно, воспользовавшись рыночными аналогиями, уподобить сегменту недорогих товаров массового потребления. Аналитика, претендующая на более высокий интеллектуальный уровень, оперирует иными понятиями в своих представлениях об особенностях современного мира и его международно-политической повестке дня.

На этом уровне вопросы ставятся более углубленно, и очевидных ответов на них не предполагается. Одна из тем, на которую уместно обратить внимание в этом плане, касается глобализации. Разумеется, и здесь есть поверхностные оценки, примитивные клише и прямолинейные рекомендации (глобализацию продвигают США и транснациональные корпорации, она ведет к установлению их всемирного господства, ее развитие таит в себе опаснейшую угрозу суверенитету государств и т.п.). Но в целом российская аналитика по вопросам глобализации носит весьма основательный характер, вписывается в многолетнюю исследовательскую традицию и вполне конкурентоспособна по самым высоким мировым стандартам.

Можно назвать и другие сюжеты общего характера, которые серьезно разрабатываются российскими специалистами: отношения центр-периферия в мировой экономике и международных отношениях, проблемы догоняющего развития и т.п. Когда такого рода проблематика включается во внешнеполитический дискурс, это обогащает его фундаментальными и не подверженными конъюнктурным влияниям качествами. Правда, происходит это нечасто.

В ориентированных на внешнюю политику дебатах востребованными оказываются иные темы — прежде всего позволяющие взглянуть на мировую систему с точки зрения того места, которое занимает или может занимать в ней Россия. Даже когда проработка этих тем носит поверхностный характер, они становятся предметом внимания (или с большой вероятностью станут им в обозримом будущем).

Назовем в качестве примера мысль о том, что Россия находится на острие нескольких глобальных разломов, характеризующих современный мир. Часть из этих разломов сегодня можно считать «традиционными»: между Европой и Азией, между богатыми и бедными, между радикальным исламом и христианской цивилизацией. Два других возникают на наших глазах: между традиционным Западом и энергопроизводящими странами за контроль над энергоресурсами, а также между моделями либерально-демократического капитализма

и авторитарного капитализма. Положение России в международной системе надвигающейся новой эпохи будет определяться тем, как она сможет вписаться в определяемые этими изломами глобальные изменения⁵⁷.

Мюнхенский синдром

Выступление Владимира Путина на конференции в Мюнхене 10 февраля 2007 г. стало в известном смысле этапным событием. Адресованное специфической аудитории — высокопоставленным представителям политической элиты западных стран — и выдержанное в наступательной манере, оно вызвало оживленные комментарии.

На Западе тон этих комментариев был в основном тревожный. Многие увидели в речи российского президента чуть ли не декларацию об объявлении «холодной войны». Однако на этот счет имеет смысл сделать несколько уточнений.

Во-первых, нельзя сказать, чтобы озвученные президентом темы представляли собою какие-то особые внешнеполитические новации. В Мюнхене они лишь были выражены в более концентрированной форме. Правда, впервые объектом прямого и достаточно энергичного осуждения стали США. Возможно, кто-то смог бы счесть это «оскорблением величия» (*lèse majesté*), но его все-таки нелепо сразу же трактовать как объявление войны (пусть даже и «холодной»).

Во-вторых, опыту «холодной войны» была присуща неизмеримо более конфронтационная стилистика (как слов, так и дел). Нынешняя — это в лучшем случае отказ от вегетарианства, а не переход к каннибализму.

В-третьих, и в содержательном плане реминисценции касательно «холодной войной» достаточно поверхностны — если, конечно, не считать таковой любую напряженность в отношениях между участниками международной жизни (что в истории происходило несчетное количество раз). Сегодня нет наиболее важных признаков, которые характеризовали международную жизнь в сорокалетнюю эпоху «холодной войны» (с конца 40-х до конца 80-х гг. прошлого века).

Нет жесткой биполярности — когда взаимоотношения антагонистов выражались формулой игры с нулевой суммой (и, например, сама возможность перемещения из одного лагеря в другой могла стать причиной кризиса). Нет непримиримого идеологического противоборства — которое было самодостаточным обоснованием ожесточенного соперничества. Нет военной конфронтации — которая ставила участников на грань столкновения и сопровождалась широкомасштабной гонкой вооружений.

В дебатах концептуального плана, которые ведутся на этот счет в России, серьезные аналитики не допускают крена в сторону искусственно нагнетаемого

⁵⁷ Караганов С.А. Наступает новая эпоха // Российская газета (федеральный выпуск). 6 июля 2007 г. № 4407.

алармизма, подчеркивают отсутствие объективных оснований для того, чтобы Россия и западные страны оказались разведенными по разные стороны баррикад⁵⁸. Вместе с тем нельзя не видеть, что по каждому из перечисленных выше критериев происходит накопление негативного материала — как в плане практической политики, так и на ментальном уровне.

Да, биполярность времен противостояния двух сверхдержав и сплотившихся вокруг них союзников ушла в прошлое. Но возникающий в России синдром неблагоприятного (а то и враждебного) окружения вполне может быть уподоблен тому безусловному взаимному негативизму, который доминировал в условиях биполярного противостояния. Российская борьба с расширением НАТО, российские «озабоченности» в связи с расширением ЕС, российские претензии в отношении ДОВСЕ по причине обусловленного этим договором дисбаланса в пользу НАТО — не напоминает ли все это инстинкты и комплексы биполярного прошлого?

Далее, тема идеологической дихотомии «коммунизм капитализм» в сегодняшней России не существует, и ее влияние на внешнюю политику равно нулю. Но сам феномен идеологической компоненты в международно-политическом развитии отнюдь не исчез. Если новый глобальный идеологический разлом противопоставит либерально-демократическую и радикально-исламистскую парадигмы, то принадлежность России к западному ареалу будет очевидной. Но на более низких уровнях идеологического позиционирования картина может оказаться более противоречивой.

Речь идет не о контроверзе «западного материализма и индивидуализма» и «православной духовности и соборности» — маловероятно, что она затронет внешнюю политику. А вот неодинаковые представления о совместимости (или несовместимости) ценностей, о правах человека, о демократических нормах ее затрагивают. Они могут привнести (и уже привносят) во взаимоотношения России с Западом ощущение *déjà vu*.

К счастью, параллели с эпохой «холодной войны» в военно-политической области сегодня кажется абсолютно irrelevantными, если иметь в виду масштабы военного противостояния сторон тогда и сейчас. Однако и здесь обнаруживаются повод для огорчительных наблюдений — если вспомнить, к примеру, упоминавшуюся неясность судьбы ДОВСЕ или российскую реакцию на планы размещения элементов американской ПРО. В последнем случае невольно оживают в памяти перипетии борьбы двадцатилетней давности вокруг «Першингов» и СС-20...

Так что даже если нет объективных оснований считать происходящее новой версией «холодной войны», напоминания о ее первом издании возникают в последнее время с удручающим постоянством. Это — не лучший фон для развития отношений России с Западом.

Но во многих комментариях российских политиков и наблюдателей на мюнхенскую речь президента Путина акцент делался совсем не на этой стороне дела.

⁵⁸ Арбатов А. Москва — Мюнхен. Новые контуры российской внутренней и внешней политики // Московский Центр Карнеги. Рабочие материалы. 2007. № 3.

В них не просто превалировали позитивные оценки — зачастую они приобретали просто восторженную тональность. Слова Путина были восприняты как вызов Западу — и этот вызов в целом был либо полностью и безоговорочно поддержан, либо по крайней мере показался оправданным и уместным.

В такой реакции сконцентрировались многие российские комплексы в отношении Запада. И воспоминания о 90-х гг. как о периоде времени, когда с интересами России мало считались и когда она по большей части вольно или невольно следовала в фарватере политики Запада. И разочарование в связи с его нежеланием вовлечь Россию как полноценного участника в свои многосторонние структуры. И представление, что в лице России не хотят видеть равноправного участника международной жизни, предъявляют ей непомерные требования, судят по двойным стандартам. И ощущение, что Россию начинают вытеснять даже из ее ближайшего окружения.

Накапливавшееся на этой почве раздражение должно было выплеснуться наружу, что и произошло в выступлении российского президента в Мюнхене. Это раздражение носило не только личностный характер — оно в значительной степени выражало весьма широко распространенные в России настроения. В русле этих же настроений оказываются и другие сигналы мюнхенской речи.

Какие именно? Прежде всего предупреждение: Россия будет отстаивать свои интересы последовательно и твердо. Далее: она намерена изменить парадигму отношений с Западом. Более того, делает заявку на изменение роли России в международной системе.

Россия уже не выступает как держава статус-кво — она ставит вопрос об изменении существующих правил игры и изменении международного порядка. Того, в котором доминирование США принимается как должное, в котором можно выборочно применять общепризнанные правила, в котором практикуются двойные стандарты, в котором можно действовать в обход международного права, в котором насильно свергают правительства и произвольно устанавливают политический режим — и далее по списку.

Если выйти за рамки мюнхенской речи, то можно увидеть, что Россия не только не признает указанный порядок, но и намерена инициировать формирование альтернативы ему. Это проявляется, к примеру, в попытках Москвы организовать новые подходы к проблеме создания ПРО в Европе. Нечто похожее происходит на другом поле, когда на Санкт-Петербургском экономическом форуме провозглашается необходимость формирования «новой архитектуры международных экономических отношений» (с прямым призывом уменьшить протекционизм в политике ЕС и США). «В конечном счете, — отмечает российский наблюдатель, — смысл у обоих сюжетов примерно один: государства, которые привыкли считать себя лидерами, должны, наконец, заметить, что лидеров в мире за последнее время стало гораздо больше»⁵⁹.

Отметим еще раз: адресуемые Западу сигналы с энтузиазмом поддержаны российским внешнеполитическим сообществом. Да и вообще критические на-

⁵⁹ *Алексеева Н.* На что делал ставку Владимир Путин? // Известия. 14 июня 2007 г. С. 2.

строения в отношении Запада распространены столь широко, что они охватывают очень значительную часть российского политического спектра⁶⁰.

Правда, не отличающиеся лояльностью к власти аналитики отмечают, что именно она и подогревает антизападные настроения. Поскольку «наша власть больше всего боится, что люди в России перестанут бояться Запада»⁶¹. Отсюда — конспирологические мотивы во многих выступлениях представителей власти, в том числе и самых высокопоставленных⁶².

Но упреки Западу высказываются и по другим основаниям — за его непомерный негативизм в отношении России. Этот негативизм за последние год-два вышел на новый уровень: Россию окончательно вычеркнули из списка демократических держав, оставили надежды превращения ее в дружественное государство, на российском направлении наметился переход к политике «неосдерживания». И это является крайне опасным симптомом, осложняющим перспективы отношений России с Западом⁶³.

Критическая оценка Запада вообще обнаруживается в самых различных сегментах российского политического спектра. Либерально настроенный автор на страницах самой либерально-ориентированной московской газеты замыкает круг этого парадоксального консенсуса слегка презрительной сентенцией. «Ведь видно же, — пишет он, — как учуяв запас российской нефти и газа, лощенные представители западного истеблишмента — президенты, премьеры и банкиры — меняют высокомерный тон и начинают заискивать перед российскими коллегами»⁶⁴.

В то же время в российских внешнеполитических дебатах настойчиво проводится мысль о недопустимости разрыва с Западом⁶⁵. Конструктивные взаимоотношения с ним необходимы по многим причинам, но в первую очередь в связи с задачами модернизации страны — таков лейтмотив российских рассуждений на этот счет.

Впрочем, в комментариях критически и саркастически настроенных наблюдателей возникает и другой аргумент: российская политическая элита ни в коем

⁶⁰ См. обзор результатов опросов в России в: *Voices of Russia. The Eu–Russia Review. Issue four. June 2007.*

⁶¹ Это наблюдение сделала социолог Татьяна Кутковец. См.: *Ерошок З. Делай что должно, и пусть будет что надо* // Новая газета. 23–25 июля 2007 г. № 55. С. 8.

⁶² Можно, к примеру, привести высказывание одного из самых влиятельных деятелей нынешней администрации, который определил цели Запада как «контроль над природными ресурсами России через ослабление ее государственных институтов, обороноспособности и самостоятельности» (*Сурков В. Русская политическая культура. Взгляд из утопии. Выступление в Российской академии наук 8 июня 2007 г.* // <http://www.ez.ru/news.html?id=121456>).

⁶³ *Караганов С.А. Наступает новая эпоха* // Российская газета (федеральный выпуск). 6 июля 2007 г. № 4407.

⁶⁴ *Рябов А. Порода «русской борзой»* // Новая газета. 21–24 июня 2007 г. № 45. С. 7.

⁶⁵ Даже когда московский мэр Юрий Лужков считал необходимым внести свой вклад в размышления о том, как сохранить самобытность России и не допустить ее подчинения Западу, он заложил в свою статью тезис о важном значении экономических связей с ним. См.: *Лужков Ю.М. Мы и Запад* // Стратегия России. 2006, сентябрь.

случае не допустит такого разрыва по своим эгоистическим мотивам, поскольку ее интересы (счета, недвижимость, обучение детей и т.п.) уже давно привязаны к западным странам. Поэтому вся антизападная кампания, согласно такому взгляду, есть некая симуляция, призванная главным образом *создать впечатление* о российской готовности отстаивать свои интересы.

Конечно, во внешней политике любой страны есть нечто театральное. Россия в этом смысле не является исключением. Но сводить все к некой режиссерской схеме было бы явным упрощением. Ведь даже в театре режиссер не только царь и бог, но и заложник актеров, зрителей, времени, финансовых обстоятельств и т.п. А во внешней политике причинно-следственных связей неизмеримо больше, и носят они более сложный и противоречивый характер.

К тому же Россия — инерционная держава. Ее можно уподобить большому кораблю, который просто в силу законов физики не может закладывать быстрые и крутые виражи. К виражу, который она делает сейчас, Россия шла довольно долго. Для того, чтобы из него выйти, тоже потребуется время.

RUSSIA: A PART OF EUROPE OR APART FROM EUROPE?*

The interaction of Russia and Europe is considerably affected by the ongoing changes of the international political landscape on the continent. In this regard, three issues have been of particular importance: the enlargement of NATO, the wars in the Balkans and the new agenda of the EU. At the same time, this interaction is inscribed into a more enduring framework that includes various components – such as geographic realities, historic experiences, cultural characteristics (to name only few of them). Russia's domestic developments, be it the hostilities in Chechnya or the change of leadership in the Kremlin, are also a significant factor of relations between Russia and Europe.

Identity and geopolitics

Geographically, Europe and Russia are overlapping realities. Half of Europe is Russia; half of Russia is *in* Europe. However, politics, in contrast to geography, does not necessarily take this as axiomatic – neither in Europe nor in Russia.

It is true that geography does contribute to this political ambivalence. Europe's western frontiers are clearly defined by the Atlantic coastal line. Europe's eastern limit going along the Urals and further southwards is more symbolic than natural. The fact that the Balkans is Europe's hot spot is undeniable. Whether the Caucasus is (or should be) considered *Europe's* headache is far less obvious.

But other foundations for drawing a dividing line between Europe and non-Europe are also confusing. If we use the civilisation criteria, the question "where does Europe end?" would bring about even more Kafkaian answers: it ends thousands miles away from Europe (somewhere in the Southern hemisphere, in Australia) and at the same time inside Europe itself (in some remote villages in the middle of Kosovo or Transylvania).

In this regard, Europe is fluid. Whether Russia is a part of Europe may be debatable, but it is certainly a part of Europe's fluidity.

This goes in parallel with Russia's fluidity with respect to Europe. Debates on Europe are part of Russia's history through the last thousand years. Moreover, they are an intrinsic part of Russia's search for self-identification – the search that is

* Данная статья «Россия: часть Европы или в стороне от Европы?» (на англ. яз.) была опубликована в журнале "International Affairs" (London) (2000, July. Vol. 76. No. 3). Повторная публикация – в книге: Contemporary Russian Politics: A Reader / Ed. A. Brown. Oxford: Oxford University Press, 2001.

continuing now, at the eve of the next millennium. What is really intriguing is the fact that basic parameters of these debates are actually the same as they used to be centuries ago. The arguments have certainly become more elaborated, but they all point to the same range of conflicting, mutually exclusive conceptions. These belong to three basic groups.

Those from the first group assume that Russia *is* Europe, that it genetically descends from the Christian civilisation. There are different variations of this approach: Russia is *imperfect* Europe (that is underdeveloped and lagging behind, or sick, or failed); or, alternatively, Russia is *the best* Europe (with some European values being more adequately incarnated by intelligentsia and literature in Russia than anywhere else on the continent); or, it as *another* Europe, evolved in its eastern variant (via the Byzantine empire) and strongly influenced by external factors. But these are just segments of the larger fundamental idea: Russia and Europe belong to the same family¹.

The second group of ideas underlines Russia's closeness to Asia in opposition to Europe. The Byzantine Empire which brought Christianity to Russia was itself a deviation from Europe and increasingly Asian entity; the schism of 1054 made the division irreversible, and not only in religious terms. Furthermore, Russians lived over two and a half centuries under the control of the Golden Horde, which irreversibly alienated Russia from Europe. In an alternative reading, this was a period of Russia's deliberate fundamental re-orientation eastwards which was essential to neutralise threats emanating from the West; even the Russian ethnicity is the result of the centuries-long amalgam of old Slavic and Turcic tribes. In any case, historical destinies of Europe and Russia turned out different, whereas the country's "Asian predicament" was only reinforced by the subsequent expansion of the Russian state towards Siberia, Central Asia and Far East².

The third basic approach states that Russia is neither the West nor the East, neither Europe nor Asia. The Orthodox religion, its historical core element, stands opposed both to the Latin confession and to Islam. In contrast to the European practice, Russia is not built upon the notion of ethnicity – it is a specific entity embracing over hundred various people and ethnic groups. As a civilisation, Russia represents a world in itself, a microcosm that follows its own destiny and develops its own rules. In other words, Russia is special; it should not and cannot follow exogenous standards.

Furthermore, possessing vast territory and huge natural resources, maintaining considerable cultural diversity and relatively high educational level, cultivating meaningful social attitudes and ethical instincts, combining in a unique way traditionalist mentality and openness to innovative thinking – Russia may represent an ideal laboratory for developing a viable alternative to, or an organic amalgam of, western- and eastern-associated values. A messianic variation of this approach suggests that Russia may forge

¹ For a comprehensive presentation of this argument, see Vladimir Kantor. "Yest yevropeiskaya derzhava..." Rossiya: trudnyy put k tsivilizatsii. Moscow: ROSSPEN, 1997.

² In particular, one of the most prominent proponents of the ideas of Russia's Asian connections as the core element of the country's identity was historian, ethnograph and philosopher Lev Gumilev, widely known in Russian intellectual circles for elaborating the theory of ethnogenesis. See, for instance, his "Ot Rusi do Rossii" (Moscow: Svarog i K, 1998).

an attractive model to be followed by “other worlds” in the light of aggravating crisis of global civilisation³.

All these approaches appeal to historic developments, religious beliefs, normative values, psychological characteristics, behavioural patterns, cultural orientations and other fundamental factors that allegedly predetermine Russia’s “Europeaness” (or, alternatively, its absence). None of them could claim to have an upper hand in intellectual evolution of the country. All three pretend to influence its politics and policy. Each may evolve into a milder formula (Russia is a *specific* part of Europe – or it is the most European-oriented part of Europe’s “near abroad”). This is, so to say, the existential paradigm of Russia’s thinking about itself and its external environment.

Indeed, is there anything fundamentally new in this existential ambivalence by which Russia’s attitudes to Europe have been marked through centuries? For Russia, Europe was always both charming and frightening, appealing and repulsive, radiating light and incarnating darkness. Russia was anxious to absorb Europe’s vitality – and to ward off its contaminating effects; to become a fully-fledged member of the European family of nations – and to remain removed from it; to become an object of its courtesies and even its devotion – but at the same time to inspire fear and trepidation. Indeed, the whole history of Russia is cast in this contradictory feeling: its own centuries-long territorial expansion *towards* Europe – and memories of invasions *from* Europe; all the tormented searching of Russian sociological thought with its European-oriented “westernism” – and the anti-European zeal of both the Orthodox church and the communal identity as negation of individualism. The 300-year long record of social experiment from Peter the Great to this day is the most painful manifestation of this paradox, when models imported from the West (such as communism recently or “unrestrained” capitalism nowadays) evolved into such grotesque forms that even wider rifts opened between Russia and Europe.

It is true that Europe reciprocated with similar ambiguities. As a remote and almost exotic peripheral land with significantly different life-style, Russia alienated the Europeans – and at the same time fascinated them. Its vast territorial space put Russia in a unique position in Europe – and generated fears about its expansionism. Its huge demographic potential inspired respect and consideration – as well as the feeling that the value of human life was treated as being significantly less in Russia than in Europe. Russia was (still is?) regarded as possessing enormous resources which might eventually make it Europe’s important component – were it not for its anachronistic and corrupted economic system incompatible with European ways of doing business. The impressive military might of Russia has been traditionally perceived as threatening Europe – although, eventually, redirecting other threats away Europe and absorbing them.

This ambivalence persists nowadays, especially in Russian perceptions of European attitudes. Russia is no longer a military threat – but NATO intends to continue as the military alliance against an eventual re-emergence of threat emanating from Russia...

³ See, for instance, a recent article of Gavriil Popov, *Russkiy Holokost*, in “*Nezavisimaya gazeta*”. 26 Apr. 2000. P. 8. Popov is a prominent politician of the “first generation democrats” and a former mayor of Moscow.

The enlargement of NATO should not antagonise Russia – but Russia's involvement in this process is not considered even as a hypothesis... The EU addresses its first “common strategy” to Russia – and threatens it with sanctions... Russia's peace-keepers are welcomed to participate in KFOR – but they do not get their own sector of responsibility (like leading western countries do)... The cold war logic of “keeping Russians out” seems to many of them being substituted by a double-track task: how to prevent Russians from getting disengaged, without however letting them in.

What many Russians see as a new European logic, as described above, does not make their European choice easier. In any case, this does not promote the “pro-European” trend in public consciousness. This is even more so, since the debate on Russia's European/non-European identity remains as fascinating as it is inconclusive.

In addition, it is accompanied (and disoriented) by Russian's suddenly increased interest to geopolitics. Indeed, in terms of culture and civilisation, the distance between Russia and Europe is meaningless in comparison with what separates Russia from Asia. However, geopolitically Russia is undoubtedly in between. Russian ‘westernizers’ would criticise the concept of Russia's “Eurasian identity” as an attempt to find a justification for consolidating the country's social and political backwardness, preventing modernisation and undermining reforms. But they would hardly disagree that numerous external risks and challenges that Russia is facing are of a non-European origin – indeed, in terms of these challenges Russia *is* a Eurasian entity.

Thus, in Russia's case cultural/civilisation and geopolitical identities are not necessarily the same. Failure to differentiate between them gets confused all the time. The European-oriented representatives of intelligentsia want Russia moving westwards (which concerns its civilisation orientation), but they are blamed for making the country hostage or satellite of the West (which is geopolitics). Similarly, failing in domestic transformations inspired by the West (or believed so) leads to reconsidering relations with the West and their significant cooling. Or, as an opposite, but not less superficial link, there was a serious risk that NATO air strikes against Yugoslavia might deliver a severe blow against Russia's fragile democracy.

Meanwhile, expanding geopolitical ideas to the realm of civilisation is as wrong as making foreign policy only on the basis of cultural affinities. Compared to a Muscovite, a Russian resident of Vladivostok would not feel himself less European (although he lives 10 time-zones eastwards); but he would be much more sensitive, both positively and negatively, about China and Japan as his immediate neighbours.

In a broader sense, there is certainly a strong link between Russia's culture, mentality, historical legacy, on the one hand, and the country's national interests and ambitions in the international arena, on the other hand. But this link is not overwhelming; it does not necessarily command Russia's attitudes and policies towards the external world. In this respect, Russia's “Europeanness” does not guarantee its *rapprochement* with the West, whereas “non-European” (or “insufficiently European”) characteristics of the Russian civilisation do not create insurmountable obstacles thereto.

Furthermore, even if Russia's *geopolitical* identification with Eurasia is recognised as different from its *civilizational* identification with Europe, what follows from this

in terms of foreign policy implications may be a matter of serious controversy. The question is about choosing among theoretically available strategies aimed at minimising Asia-related risks. One approach would consist in promoting “Asia first” policy and developing preferential partnership with Russia’s potential challengers in this area. Another one, on the contrary, would focus upon Europe, with the aim of consolidating Russia’s European connection and secure Russia’s rear. In this case, it is assumed that Russia’s Eurasian geopolitical status makes it imperative to promote *rapprochement* with Europe.

Russia’s European uncertainties

Contrary to expectations of the early post-cold war period, the last decade has not reduced this overall “existential” ambivalence of Russia’s perceptions of, attitudes to, and policies towards Europe.

It is worth recalling that the post-Soviet Russia came onto the international scene with a strong pro-western orientation (that was, *ipso facto*, also a pro-European one). Destroying the old regime, getting rid of the communist past, proclaiming itself decisively in favour of democracy and a market economy – this all was considered to provide Russia with a ticket into the “community of the civilised countries”. For a time, yesterday’s foes were regarded as the most reliable friends. They were expected to welcome with enthusiasm the new Russia as an equal partner – both in Europe and elsewhere. Indeed, Russia’s interests in the international arena were considered to be completely identical to those of the West. Operating together, they would constitute a nucleus of the “new world order”.

Thus, Russia was both politically and psychologically ready to join the club of the international elite and to be recognised as a full-fledged participant of the emerging pan-European pattern that was to replace the bipolar organisation of the continent. Such hopes, however, did not last long. There may be different explanations to which extent this is due to the initial excesses of the post-cold war euphoria or, alternatively, to the mishandling of the emerging issues by various major international actors, including (or even beginning with) Russia itself. But one thing is obvious: in many respects today’s Russia feels less at ease with Europe than it was the case ten years ago.

Even Russia’s ideological re-orientation, bringing it closer to Europe on the level of some fundamental values, is not necessarily making the two more compatible. Ironically, even the contrary may prove true. Indeed, it was sufficient for the former Soviet Union simply to proclaim its “Europeanise” to gain a sympathetic reaction from Europe. This is no longer the case for post-Soviet Russia: since it pretends to operate as a “normal” member of the international community, the *quality* of the factors certifying its participation in the family of “civilized” countries (democracy, human rights, market economy and so on) becomes a critical test. Serious difficulties that the country experiences in this regard represent a challenge for Russia first of all, but also for its European engagement. This might even lead to the paradoxical conclusion that Russia would have better chances of interacting with Europe as an “outsider” rather than as

an “insider” since the criteria of the latter pattern are more demanding and more difficult to observe.

The situation is even more depressing when geopolitics comes to the foreground. Indeed, the fact of Russia’s significantly reduced position in Europe is impossible to deny. It is true, however, that there are different explanations for this phenomenon. In fact, Russians began asking “who lost Europe” much earlier than Americans started to look for “who lost Russia”.

Attributing Russia’s “departure” from Europe to the badly conceived and inadequately implemented foreign policy is one explanatory theory. It goes back to the Soviet *perestroika* period: the “new political thinking” is blamed for unjustified concessions along the whole spectrum of Moscow’s interaction with Europe and, in a broader sense, with the West as a whole.

Noteworthy, this criticism emanates not only from quarters professing communist orthodoxy and believing that Gorbachev and Shevardnadze betrayed the country’s interests. The thesis that the rapprochement with the West was inadequately negotiated and poorly compensated seems to be shared by many professional analysts not associated with any particular ideology. The retreat of the Soviet armed forces from the centre of Europe, acceptance of the unification of Germany, and dissolution of the “outer empire” are all regarded as powerful bargaining chips that could have been traded for significant compensations to Moscow, but instead were simply given away.

A more liberal line of thinking suggests another reading of this phenomenon. Russia’s retreat is predominantly viewed as the logical course of events arising from the poor historic record of the Soviet Union. Moreover, the disengagement from Europe allowed Russia to get rid of unnecessary commitments and an excessive external burden. This burden is seen as one of the major causes of strain that resulted in the collapse of the Soviet Union. Russia, according to this line of thinking, should regard its reduced position as an asset rather than as a loss.

Asset or not, but with the end of the bipolar division of Europe, Russia unexpectedly found itself pushed to the periphery of the continent. What used to be the immediate neighbourhood of the country that controlled half of Europe is now separated from Russia by two territorial belts: the former Warsaw Pact allies and the former western republics of the Soviet Union.

The problem is not only in becoming the most remote territory of Europe. A number of traditional parameters affecting the security status of the country, such as access to the high seas, availability of critical resources and so on, have been significantly deteriorated with the disintegration of the USSR. Russia has also lost some important tools that were available to the former Soviet Union in terms of exercising influence on Europe. Suffice it to mention the redeployment of significant armed forces one thousand miles eastwards, in the context of troop withdrawal from Central Europe.

When looking at military developments in a broader sense, it is obvious that Russia’s overall military might in Europe has dramatically diminished during the 90s. This is due to a number of factors: first of all, the collapse of the USSR; secondly, the unprecedented economic decline and financial crisis, making appropriate allocations of resources for military purposes impossible; thirdly, the need to fulfil obligations accor-

ding to the international agreements and the existing (or anticipating) arms control treaties. What remains at Russia's disposal can by no means be compared to the Soviet capabilities.

Indeed, for the first time since the mid-1930s Russia's conventional forces will be soon reduced to the scale of just a large European nation; thus, the comfortable and secure feeling of being the first military power on the continent is doomed to disappear. This is accompanied by similar trends on the level of strategic nuclear weapons: while still possessing numerical parity with the United States, Russia is likely to be incapable of maintaining it in the next decades. Furthermore, mass obsolescence of weapons and equipment and severe curtailment of procurement programmes seriously affect Russia's holdings. Since the mid-1980s, the scale of weapons procurement in Russia has dropped by as much as 80-90 percent and in some cases by two orders of magnitude.

Such developments, alongside other factors, have significantly decreased Moscow's ability to affect developments in Europe. This new situation is recognised and basically accepted both by the country's political class and by public opinion. Moreover, it is by and large considered irreversible. Concerns about Russia's assertiveness with respect to what it has lost in Europe seem ungrounded or, at least, highly exaggerated; even more so a possible re-emergence of "Russian threat" to Europe. There are no political forces in Russia today that believe that re-establishing the *status quo ante* is a practically achievable goal. In this sense, the rise of any significant revanchist trend in Russian foreign policy seems impossible, whatever domestic changes might occur.

At the same time, this basic acceptance of new realities by Russians is coloured with certain bitterness, since retreat from Europe looked like a panicked flight rather than a result of a deliberate policy. Furthermore, Russia often regards itself as a victim of unfair treatment by other international players, who have taken advantage of its poor domestic situation. The predominant feeling is that even if Russia could not retain its position in Europe, it certainly did not deserve to be forced out ruthlessly and treated as a defeated country.

Justified or not, this complex of resentment does exist in Russia's thinking about Europe. It is reinforced by the increasingly uncomfortable feeling that Russia is being relegated to the sidelines of European developments. The debate over NATO enlargement has brought additional weight to such a proposition. Even analysts without a hint of anti-Western feeling focused upon the argument that while NATO is gradually turning into the central element in the overall organisation of the European political space, Russia is denied access to this structure. This can only exclude it further from the decision-making with respect to crucial issues in Europe⁴.

Worse, Russia finds itself in the painful position of having lost all the old allies and being unable to attract any new ones. The rhetorical cordiality of the West is often turned into watchfulness, suspicion and reluctance to take Russia's view into account. The former Warsaw Pact partners have all adopted a strong anti-Russian stand. The Baltic States are openly unfriendly. Even the reliability of the CIS countries is doubtful.

⁴ See: *Arbatov Alexei*. Bezopasnost: rossiyskiy vybor. Moscow: EPItsentr, 1999. P. 194-200.

There is a strong sense that Moscow cannot realistically count on being supported by anyone in its international activities. Not surprisingly, Belarus becomes the only possible partner for alliance building, all reservations with respect to President Lukashenko's regime notwithstanding.

This "no allies" situation has also another consequence: it draws Russia away from Europe, both geopolitically, and ideologically. Indeed, if allies are not available in Europe, they should be looked for outside it; if Russia is considered not fitting into the European standards, it should not regard them as "sacred cows"; if the Europeans are unwilling (or unable) to accept Russia's right to be specific, there may be other less intrusive interlocutors. The most significant example of how this logic is translated into policy is manifested by Russian-Chinese rapprochement. Although Russia's connection with "rogue states" should not be exaggerated, some of them may be predictably regarded as potential candidates to partnership "by default", just because alternative options, particularly in Europe, do not look available.

This syndrome of alienation from Europe is aggravated by strongly disappointing signals that the vector of Russia's development is opposite to that of the majority of the continent. The economic performance in its western part is only one source of this perception, although meaningful in the light of dramatic hardships and failures of the on-going transformation of Russia's economy. Another source of thinking along this line is the significant breakthroughs achieved by the European integration during the 1990s, while all of Russia's efforts toward CIS integration have dramatically failed. Moreover, while the EU states are becoming closer to each other, Russia is in danger of losing its own territorial integrity.

Not only Russia and the rest of Europe are in different phases of their evolution, but also the continent's centre of gravity is shifting westward. The EU and NATO expand their activities and membership, their roles on the continent are increasing, the western core of Europe is becoming stronger and more consolidated, it attracts and absorbs practically all countries of the continent... This is how Europe is viewed from Moscow nowadays: prosperous and strong, but not very reassuring as far as Russia is concerned.

It is true that a lot in this perception is related to Russia's considerable difficulties in adapting itself to the country's radically changed situation – a phenomenon not unfamiliar to some former European colonial powers. Indeed, even in the most liberal-oriented circles the loss of superpower status continues (almost ten years afterwards) to be a source of considerable unease and confusion, which are often exploited by conservatives, nationalists, proponents of the restoration scenarios, those who believe that Russia is in an "imperial predicament", and so on.

Certainly, this residual superpower/great power syndrome affects Russia's relations with Europe. They are damaged by Russia's frustration and irritation, by Russia's instinctive orientation towards re-establishing itself as "not-like-the-others" player, by Russia's erratic attempts to position itself as a privileged partner of the United States and a complex of superiority towards the Europeans, however ungrounded this complex might be. At the same time, there are some other motives as well.

Under certain circumstances, still existing elements of "great power" psychological self-identification, mentality and historic memory could be even helpful. For instance,

to de-dramatise grievances with respect to challenging behaviour of some Europeans, like former Warsaw Pact clients or Baltic states: the lack of respect on their part could be attributed to their complex of inferiority and considered meaningless in terms of Russia's interests and even not deserving proper reaction. But in general, having lost its «superpowerness», Russia is becoming more commensurate with European dimensions and scales, less frightening for the Europeans and more acceptable for them. On the other hand, if Russia's ambitions are to be downscaled to the level of "regional great power", it is in Europe that Russia could hopefully play this role, to avoid excessively antagonising other international actors and even to be recognised by them in this capacity.

Focus upon Europe

However ambivalent Russian thinking about Europe might be, it is by no means an anti-European phenomenon, and even less so its policy-related implications. It is true that Russia may look as a hesitant, inconsistent or reluctant European. Nevertheless, prevailing are the arguments for considering Europe as by far the most important region in terms of Russia's fundamental interests in the international arena. Europe, according to this logic, is the *major* would-be focus of Russia's long-term international strategy.

In the post-cold war period, Russia's relations with Europe are promoted by several fundamental factors. The ideological parameters of the classic cold-war pattern have become a thing of the past and are unlikely to re-emerge; traditional military-related considerations, based on the assumption of a major conflict on the continent, are no longer relevant; Russia's interest in economic links with Europe has considerably increased, due both to the imperatives of domestic reforms and to a desire to obtain better positions in the world market; and political interaction with the Europe is essential to respectable international status for Russia. In addition, the centrality of Europe for Russia has only been reinforced by the failure of "entente cordiale" with the USA. Also, Russia has all reasons to believe that other international actors will consider its involvement in the European affairs as absolutely legitimate.

Russia's major interest within the European dimension of its policy consists in consolidating its international role and preventing the development that might marginalise Russia. Apart from that, some sub-regions in Europe are of special sensitivity for Russia, which explains its focus upon the Baltic Sea area, the Black Sea area, and the Transcaucasus.

Moscow has manifested a considerable political and diplomatic activity to promote a "pan-European security architecture". However, if there were earlier temptations to appeal for a totally new post-cold war organisational pattern for the continent, they have been abandoned. Instead, Russia is trying to articulate its attitudes towards, interaction with, and eventual participation in the existing multilateral structures in Europe. In this context, it is worth outlining Russia's basic approaches to them.

Russia's nervous reaction to the prospect of NATO's enlargement eastward has clearly revealed that the alliance is still perceived as a challenge to Russia's security

interests. Another and even more significant rationale is to prevent the central security role in Europe being played by a structure to which Russia will not have direct access. Nevertheless, “special relationship” with NATO was considered as a more practical strategy than promoting the re-emergence of the confrontational model; this was confirmed by the decision to sign NATO-Russia Founding Act – the decision pushed through by then Foreign Minister Primakov against considerable domestic opposition.

Moreover, Moscow seemed to be open to further rapprochement with NATO (although conditional upon a number of factors, first of all non-expansion onto the former Soviet territory). However, this option was seriously undermined – first, by the failure to provide the established Permanent Joint Council Russia–NATO with notable role; secondly (and most dramatically) by NATO’s actions in Yugoslavia; and thirdly, by the adoption of a new strategic concept of NATO at its 50th anniversary summit in Washington. Re-establishing the cooperative pattern in Russia–NATO relations remains a formidable and challenging task.

The European Union is regarded as being the most powerful economic partner and important political actor in Europe. Russia – EU relations are considered to develop successfully and to have good prospects. The Partnership and Cooperation Agreement between Russia and Europe has been complemented by two unilaterally adopted “strategies” that both sides addressed to each other. The overall positive image of the EU is well illustrated by Russia’s attitude towards its forthcoming enlargement: paradoxically, for a time Moscow seemed to welcome this prospect even more enthusiastically than the EU’s participants did – apparently, as a preferable alternative to the enlargement of NATO.

However, remaining outside the EU which is expanding its territorial space and functional scope may exacerbate Russia’s concerns about its own role in Europe. For the time being, these concerns have not been articulated in a very explicit way – supposedly, due to Russia’s obsession with the issue of NATO enlargement. But further consolidation of the EU will sooner or later make it clear that the dividing line between members and non-members might become much more fundamental than in the case of NATO. There is, however, a growing understanding in Russia that this trend might damage its interests and its prospects in Europe, unless mitigated by significantly stronger incentives for further *rapprochement* with the EU.

The OSCE – in terms of its genesis, composition and operational mode – is by far the most attractive multilateral institution for Russia. It corresponds to many of Russia’s concerns regarding the organisation of the continental political space, and one would expect Russia’s consistent efforts to promote this institution. However, Russia’s attempts to increase the role of the OSCE are often perceived as motivated by the intention to oppose it to NATO – an effort which cannot but discredit any pro-OSCE design. Furthermore, Russia seems to fear that the OSCE might limit its freedom of action within the post-Soviet space (particularly with respect to peacekeeping, as was manifested in the developments around the issue of Nagorno-Karabakh) or even within Russia proper (for instance, with respect to attempts to suppress separatism in North Caucasus). Thus, while having a clear interest in upgrading the OSCE, Russia remains one of its “difficult” participants.

When Russia became a member of the Council of Europe this was viewed as an important political gain attesting to the quality of the changes in Russia. It is feared, however, that failure to satisfy the Council's high standards regarding human rights and democracy would leave Russia vulnerable to severe criticism that might seriously damage its prestige. Within such a scenario, there is a risk of pushing Russia to reconsider the very idea of becoming internationally accountable. The recent condemnation of Russia's actions in Chechnya by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe pushed some politicians and analysts to argue for withdrawing from this organisation.

Moscow is involved in a number of sub-regional structures operating in Russia's immediate vicinity (such as the Baltic Sea States Council or the Black Sea Economic Cooperation); they are considered important for addressing some of Russia's immediate economic or political concerns. Strategically, they may contribute both to forge a more developed network of interdependence and to alleviate conflict-prone issues. Also important for Russia is its unquestioned right to be a full-fledged participant in these structures and even to count on a certain prominence, as well as their potential for operating independently from the NATO-centred European system.

Russia's interest in developing a "pan-European architecture" is accompanied by Moscow's orientation towards promoting bilateral relations with a number of key players in Europe. Moreover, there seem to be a growing conviction that the bilateral track is more promising than the multilateral one. By the end of Yeltsin period, France and Germany were considered to be the major partners on the European scene; Russia's new leadership "upgraded" Great Britain to this status. Each of these three is attractive for Russia on its own way: France by what is perceived as its independent policy and its reluctance to accept a submissive pattern with respect to the USA, Germany by its crucial geopolitical position in Europe and undeniable prominence in terms of its economic might, Great Britain by its role as one of the leading world political and financial centres, as well as by its expected ability to patronise re-introducing Russia, with its new leadership, into the international elite.

Russia's attitude towards the American involvement in Europe has a contradictory character. Moscow's official policy line recognises the essential role of the USA in the European developments; Europe is traditionally one of central issues discussed by Russians and Americans bilaterally. However, there is also a considerable amount of negativism in Russia's perceptions of, and reactions to the US actual and virtual presence in Europe. This negativism is partly a residual phenomenon inherited from the cold war era. But there is also a kind of neo-anti-Americanism emerging from the vision of the unipolar world in the making, with the only remaining superpower that pretends to be the centre of Universe and operates in the international arena without paying any attention to legitimate interests of others (including the interests of the Europeans, both allied and not allied with the USA).

From this image comes a spontaneous suspicion that the consolidation of the Trans-Atlantic relations might damage Russia's interests and push it further away from the main lines of the European developments. This is coupled with sporadic attempts to play on what is perceived as American – West European contradictions and to promote

“pure European” approaches as a counterweight to excessive involvement of the Americans in the affairs of the continent.

All these trends have been dramatically affected by the developments in and around Kosovo during the last year and a half. In fact, the Kosovo phenomenon has influenced Russia’s ideas on its relations with the outside world in a more fundamental way than most other events during the last decade. This could not but have a considerable impact on Russia’s attitudes towards, and policies in Europe.

This “European connection” of the Kosovo case for Russia might seem distressing if it is only regarded as inscribed into the overall context of Russia’s relations with the West. Indeed, the military operation against Yugoslavia was assessed as a flagrant violation of the international law, as a heavy strike against the existing UN-based international system, as an attempt to establish a “new world order” by force allowing the arbitrary interference into internal affairs of states (on “humanitarian” or any other grounds). Also, Russia was strongly (and painfully) affected by the fact that the decision to use force was taken against its objection which was interpreted as an additional manifestation of insulting disregard towards Russia and as one more attempt to disassociate it from crucial European issues.

The air strikes against Yugoslavia, as viewed by Russia, were the most convincing justification for its negativism with respect to the prospect of establishing a NATO-centred Europe. Indeed, the Kosovo phenomenon has contributed to the consolidation of Russia’s anti-NATO stand more than the whole vociferous campaign against the enlargement of NATO. For a while, Moscow’s major concern seemed to consist in preventing the enthusiasts of a new cold war from taking the upper hand in domestic debates on how to respond to NATO’s aggression.

At the same time, it is quite remarkable that Russia’s indignation with respect to NATO military actions in Yugoslavia was oriented predominantly and almost exclusively against the USA — as if the Europeans did not participate at all. The fact that the EU supported the war against Yugoslavia and even contributed to it both politically and economically, passed almost unnoticed in Russia. By and large, the European states involved in this campaign were basically viewed as operating under the American pressure.

This perception, even if amounting to simplification or ignorance, redirected Russia’s negativism away from the Europeans. Certainly, their record in Kosovo, as viewed by Russia, was very poor; their ability to operate independently from the USA turned out considerably lower than it had been expected. Moreover, the predominance of NATO in dealing with Kosovo was interpreted as undermining the process of building a strong “European pole”⁵. At the same time, it was hoped that the Kosovo crisis

⁵ According to Nikolai Mikhailov, State Secretary in the Russian Ministry of Defense, the strategic goal of the USA in Kosovo consisted in creating a long-term pole of instability for Europe as the main American competitor. See “Yugoslavia: god spustia posle agressii NATO v Kosovo” in “Kompas” (ITAR-TASS). 7 March 2000. See also: *Danilov Dmitri*. “Eroziya struktur evropeyskoy bezopasnosti” in “Konflikt v Kosovo: noviy kontext formirovaniya rossiyskikh natsionalnykh interesov”. Moscow: East-West Institute (Moscow center) — IMEMO, June 1999. P. 18–21.

would promote the self-identification of the Europeans and their more energetic search for a more prominent (and more independent) international role⁶.

Thus, one of the side-effects of Kosovo has been Russia's increased attention towards Europe. Certainly, to a significant extent Russia's attention is promoted by anti-NATO rationale. This is also true with respect to Russia's neutral or even positive attitude towards security and military related developments within the EU.

This trend is promoting the decreasing US-centrism of security arrangements in the western part of the continent, which draws attention both in Moscow and in Washington. But Russia's attention seems to be primarily connected with grievances against the USA. Meanwhile, the extent to which the emerging CEDSP has a potential of evolving into an "extra-NATO" pattern may represent a matter of some misperceptions and/or illusions in Moscow. At the same time, even if one presume a hypothetical model of a militarily strong and politically self-reliant "united Europe", it is unclear whether this might alleviate Russia's NATO-related concerns or just refocus them (and, eventually, even reinforce them).

However, arguments in favour of developing interaction with CEDSP might have their own validity. By and large, a possibility of cooperating with the EU in this extremely sensitive area is regarded as deserving thorough consideration, and eventual rapprochement might be a very significant contribution to Russian-European interaction.

Even to a larger extent this concerns Russia's possible involvement in multilateral efforts aimed at organising and consolidating the European security space. For instance, this could be Russia's engagement in the modernisation of the armed forces in East Central Europe. Another and even more promising project could aim at developing the European tactical ballistic missile defence with the participation of Russia. This would be an essential step towards minimising or even eliminating Russia's re-emerging threat perceptions associated with NATO (since joint air and missile defence is by definition possible only between non-enemies). Also significant is the fact that Russia's involvement in the project would be far more than simply symbolic – its superb S-300 and S-400 systems might eventually constitute its core.

New prospects?

The long-awaited transition to the post-Yeltsin era in Russia seems to affect the country's European perspectives in two ways.

On the one hand, the war in Chechnya that accompanies this transition has significantly worsened the background for relations with Europe. Not only the excesses of the war are strongly condemned by the Europeans, but also their criticism is much more vociferous than the one emanating from the Americans. In addition, this criticism was energetically endorsed by some "pure European" multilateral structures, including the EU and the Council of Europe.

⁶ Comments substantiating this view include critical assessments of the US role in Kosovo made by some European political and military officials. See: *Nezavisimaya Gazeta*, 24 March 2000. P. 6.

Meanwhile, the war (at least during its initial stage) was supported by the Russian public opinion as a tough, painful, but indispensable operation to re-establish control over this break-away territory that had been turned, by its separatist authorities, into a nucleus of anarchy and terrorism threatening to expand onto the whole country. Against this background, Europe looked obstructing the fight against terrorists. Furthermore, this criticism was regarded as hypocritical and proceeding from double standards in the light of what had happened in Kosovo.

By and large, it would be hard to imagine a worse situation for promoting Russia's *rapprochement* with Europe. In this context, it seems important to note that Moscow's new leadership has chosen a relatively moderate line for dealing with this issue in relations with outsiders, including the Europeans. Suffice it to mention Mr. Putin's numerous meetings with European politicians and patient (even if not very successful) attempts to explain them Moscow's logic of dealing with Chechnya⁷, spectacular absence of dramatic reaction to various statements and resolutions on this matter (that otherwise could have easily been qualified as a scandalous interference in Russia's domestic affairs)⁸, and even a certain degree of growing openness in North Caucasus in response to Western demands.

It is true that there may be some simplification in what seems to be a prevailing expectation in the Kremlin: "we'll finish with Chechnya, and the normalisation of relations with the West will follow soon". However, one could easily suppose that Moscow's response to "intolerable interference in Russia's domestic affairs" might have been much more arrogant and irreconcilable. Instead, whatever Russia's hypersensitivity towards the issue of Chechnya might be, it is not considered as an obstacle for "business as usual" relations with the West, or even for promoting an ascending trend therein.

And this touches upon another (and by far the most important) aspect of the problem, that is the overall orientation of Russia's new presidency in the foreign policy area. In this respect, a number of points deserve mentioning as the crucial ones.

First, in the afore-mentioned never-ending debate about the European, Asian or Eurasian nature of Russia, Mr. Putin has unambiguously positioned himself as a Europeanist. His "westernism" looks more radical than the overall mood in the country (or even that of the political class) would allow to expect. In the new version of the National Security Concept⁹, broadly (and inadequately) commented as outlining the confrontational approach towards the West, it is pointed to objective commonality of Russia's interests with "leading states of the world", and the cooperation "first of all"

⁷ Thus, at the very beginning of his career as acting president Mr. Putin spent almost three hours to discuss the issue of Chechnya with Lord Russel-Johnston from the Parliamentary Assembly of the Council of Europe – which is quite remarkable for the head of state level, especially in comparison to ten minutes that Mr. Yeltsin had devoted to Mr. Chirac and Mr. Schroder at the OSCE summit in Istanbul.

⁸ Mr. Putin refrained from over-reacting to the EU's position on Chechnya, adopted in December 1999 in Helsinki – although one could easily find the grounds for doing this. Similarly, the presidential administration damped the ardour of the State Duma when the idea of withdrawing from the Council of Europe was discussed.

⁹ This is the first comprehensive foreign and security policy document signed by Mr. Putin on 10 January 2000.

with these countries is particularly underlined. The message cannot be more unambiguous: Russia wants to be *with* them and *among* them.

Secondly, Moscow seems ready to go far (and to go quickly) along this line in terms of practical policy. In this regard, Mr. Putin has sent very strong signals, such as the ratification of START-2 and CTBT, the confirmation of Russia's readiness to develop arms control further on. The decision (supposedly, taken against considerable domestic resistance) to "defreeze" relations with NATO is especially impressive after all what was said about this alliance in the aftermath of Kosovo.

Thirdly, the foreign policy is to be inscribed into the new regime's broader "philosophy", with its core element represented by the idea of building a strong state – functional, viable and sustainable. Such a state has to be confident of itself, but not necessarily assertive in the international arena. There is no doubt that the ability to resist to external pressures is essential politically and has to be supported by adequate potential militarily – in this respect, Mr. Putin by no means look hesitant. However, "the power of a country is determined not so much by its military might, but rather by its ability to be a leader in developing and using modern technologies, to ensure high living standards to its population"¹⁰. Russia's integration into the world economy is by far the most important component of the state-building super-task¹¹ – trivial as it might look, this thesis proceeds from a different orientation as compared with those which put emphasis on the military might as the country's major would-be priority, and especially the nuclear weapons as the only available tool of "greatpowerness".

From the point of view of Russia's European perspective, this all looks too good to be true. One should certainly warn against deterministic view on the substance of Russia's future foreign policy. As any other political leadership, Mr. Putin and his administration will be object of various pressures. These pressures will be generated by different interest groups, ideological trends and political schools of thought operating in Russia: westernizers and nationalists, moderates and extremists, communists and democrats, right-wing conservatives and left-wing liberals, proponents of international openness and protectionist-oriented business communities, and so on. Also, Europe's responsiveness will be essential for consolidating Russia's emerging "new course" in international affairs.

However, Russia seems to enter the new millennium with encouraging signs of searching to overcome the ambiguities of its European policy.

¹⁰ Quoted from Mr. Putin's article at the eve of the year 2000 published in Internet and then in "Nezavisimaya gazeta" (30 Dec. 1999).

¹¹ This theme was highlighted, in particular, during Mr. Putin's short visit to London, the first one that he paid to the West in his capacity of the head of state.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКИМИ СТРУКТУРАМИ*

Евроатлантическое направление¹ — одно из главных в российской внешней политике. Возможности России на международной арене очень во многом определяются тем, как строятся ее взаимоотношения с развитыми странами Европы и Северной Америки. А в этих взаимоотношениях исключительно высока роль структур многостороннего взаимодействия, главными из которых являются НАТО, Европейский Союз, ОБСЕ и Совет Европы.

В настоящем разделе рассматривается общая динамика взаимоотношений России с многосторонними институтами, функционирующими в евроатлантическом политическом пространстве, а также анализируются специфика российского подхода к каждому из них.

1. Новые международно-политические реалии: трудный процесс адаптации

Два десятилетия на стыке двух веков — 1990–2000-е гг. — сопровождались кардинальной трансформацией того международно-политического пространства, в котором существует Россия. Становление постсоветской России было само по себе одним из важнейших аспектов этой трансформации. Получили развитие и многие другие процессы, оказавшиеся грандиозным вызовом для всех участников международной жизни в евроатлантическом регионе.

Ушла в прошлое биполярная конфронтация. Казалось бы, превалирующим может стать вектор кооперативных взаимоотношений между государствами. Однако достаточно быстро обнаружилось, что их конкурентность в международных делах не только не исчезает, но получает даже новые импульсы. Ведь исчезли сдерживающие факторы, проистекающие из противостояния двух систем, которое до известной степени дисциплинировало его участников.

* Глава в книге: Внешняя политика России, 1991–2007 гг.: учеб. пособие. М.: МГИМО(У), 2009. Воспроизводится с некоторыми сокращениями. Факты и оценки приведены по состоянию на момент публикации.

¹ Данное словосочетание достаточно однозначно ассоциируется с обозначением обширного территориального ареала «Европа + Северная Америка». Полагаем, что Россия сама является частью этого ареала. Но есть и иная трактовка, выводящая Россию за рамки «Евро-Атлантики». В таком случае «евроатлантическое направление» становится для российской внешней политики равнозначным понятию «отношения с Западом».

На поверхность вышли таившие в себе взрывоопасный потенциал внутриобщественные коллизии, которые несколько десятилетий сдерживались «старым порядком». Некоторые из них привели к драматическим последствиям, как это произошло в бывшей Югославии. Участникам международной жизни пришлось, что называется, «на ходу», в режиме чрезвычайной мобилизации изыскивать способы сдерживания и/или минимизации острейших столкновений на этно-конфессиональной почве.

Не всегда предлагаемые ими меры оказывались успешными. Достаточно часто возникали и серьезные разногласия между вовлеченными сторонами касательно того, как именно надо действовать, чтобы содействовать урегулированию. Отсюда — накопление конфликтного потенциала уже на следующем уровне, т.е. между самими «миротворцами».

Сильнейшие импульсы для международного развития в евроатлантическом пространстве возникали в связи с вопросом о превалирующей ориентации стран этого региона во взаимоотношениях с внешним миром. На этом поле, по сути дела, с непростыми вызовами столкнулись большинство государств данной зоны. Но затрагивали они их по-разному, и в результате складывалась чрезвычайно неоднозначная картина.

Для стран бывшего «социалистического лагеря» эта тема, по сути дела, стала равнозначной выбору в пользу консолидации обретенной самостоятельности. Для тех государств, которые во время холодной войны придерживались политики неучастия в военных блоках либо нейтрального статуса, речь шла о возможности переосмысления базовых постулатов своего курса. В случае с государствами, возникшими в территориальном ареале распавшегося СССР, вопрос стоял как о политической самоидентификации, так и о выборе долговременных ориентиров будущего развития.

США столкнулись с двумя важнейшими проблемами на евроатлантическом направлении. Первая: какими должны быть отношения с Россией как новой геополитической инкарнацией исчезнувшего стратегического противника? Вторая: как строить отношения с союзниками по НАТО в условиях, когда важнейшие основания для союзнических отношений оказались утратившими свою актуальность? Перед теми странами, которых впоследствии стали относить к «старой Европе», проблема возникала в зеркальном отражении: как сохранить союз с Соединенными Штатами, не рискуя быть вовлеченными в их эскапады типа иракской и не принося слишком больших жертв в плане своей внешнеполитической самостоятельности.

Россия в таких условиях оказалась перед двойным вызовом.

Во-первых, она вступала на поле мировой политики и как новое действующее лицо, и как государство-продолжатель бывшего СССР. Это могло открывать определенные внешнеполитические возможности, равно как порождать те или иные внешнеполитические издержки. Но в любом случае взаимоотношения с внешним миром надо было налаживать не в инерционном режиме, а имея в виду отстаивание своих национальных интересов. Между тем стране еще только предстояло сформировать механизм их выявления и преобразо-

вания в политический курс — что оказалось достаточно непростой задачей по причине турбулентностей внутреннего развития.

Во-вторых, возникала драматическая коллизия между ожиданиями касательно формирования в евроатлантическом регионе такого международно-политического порядка, в котором Россия займет достойное и даже привилегированное место — и тем, что происходило в реальности (или точнее — тем, как эта реальность оценивалась Россией). Мы не обсуждаем здесь вопрос о том, были такие ожидания оправданы или нет. Значение имело совсем иное — то, что международно-политическое развитие вокруг России стало восприниматься ею с возрастающей озабоченностью — и чем дальше, тем больше. Ощущение, что ее отесняют на задний план, «отодвигают» от главных и наиболее значимых проблем международной жизни в евроатлантическом регионе, порождало усиливающийся политико-психологический дискомфорт — и готовность к переходу во внешнеполитическое контрнаступление тогда, когда для этого возникнут подходящие условия.

Такие условия возникли в первой половине 2000-х гг. Во-первых, внутривнутриполитическая консолидация способствовала повышению внешнеполитической дееспособности страны. Во-вторых, огромную роль сыграла исключительно благоприятная ценовая конъюнктура по энергетическому сырью, в поставках которого на внешний рынок Россия является одним из безусловных мировых лидеров. Экономические позиции страны укрепились, обнаружилась реальная или потенциальная нефтегазовая зависимость многих стран от России. Все это стало источником ее заметной активизации в сфере внешних сношений.

Здесь, в числе прочего, важна политико-психологическая сторона дела: преодоление Россией комплекса несостоятельности. Самоуважение и ожидание уважения от других — вот чем начинают характеризоваться российские внешнеполитические представления. Из такого самоощущения должен проистекать гораздо более спокойный стиль общения с внешним миром. Россия, уверенная в собственных силах, способна стать для других стран более надежным, стабильным и предсказуемым партнером.

Но это обстоятельство парадоксальным образом может дать прямо противоположный эффект, если уверенность начинает перерастать в самонадеянность. Если преодоление комплекса неудачника приводит к комплексу превосходства и сопровождающим его симптомам: высокомерию, убежденности в собственной исключительности, нежеланию принять во внимание интересы и озабоченности других. Если ощущение вновь обретенной внешнеполитической дееспособности трансформируется в упоение от открывшихся возможностей использовать рычаги давления на своих внешних контрагентов. В случае с Россией расстояние от нормы до крайности оказывается иногда очень коротким — примером чего стала не слишком удачная попытка использовать образ «энергетической сверхдержавы» во внешнеполитических целях.

В российском внешнеполитическом сообществе этот образ многим показался чрезвычайно удачной находкой. В самом деле, существующая и прогнозируемая потребность в энергоресурсах столь высока, а их запасы в России столь

значительны, что от открывающихся перспектив может воистину закружиться голова. Тем более, что для значительного числа стран-потребителей Россия оказывается либо единственно возможным, либо по многим основания наиболее предпочтительным поставщиком. По всем этим причинам она оказывается ключевой фигурой в мировых делах, а для ее внешней политики вырисовываются два мега-императива: во-первых, удержать имеющееся лидерство, минимизировать эвентуальные конкурентные возможности других участников международной жизни; во-вторых, конвертировать энергоресурсы в политические дивиденды.

Россия удержалась от того, чтобы выстроить всю свою внешнюю политику вокруг этого незатейливого дизайн-проекта. Аргументы против внешней политики, выстроенной на моноресурсе, оказались более чем весомыми. Так что официальный курс Москвы исходит из необходимости достаточно осторожного использования «нефтегазового аргумента» — хотя он все-таки обеспечивает России весьма солидный запас прочности на внешнеполитическом поле.

Переход России из «веса пера» на международном ринге в разряд тяжеловесов находит свое выражение прежде всего в том, что она начинает формировать свою собственную повестку дня в вопросах взаимоотношений с внешним миром. Это принципиальное отличие от того, что имеет место в случае с государствами ограниченной и даже средней дееспособности. И от того, что было характерно для самой России вплоть до недавнего времени, — когда в ее внешней политике превалировало реагирование на поступающие извне импульсы. Сегодня же она сама начинает инициировать импульсы, адресуемые внешней среде. Считает возможным ставить некоторые задачи, которые проистекают из ее собственного понимания того, как должен выглядеть окружающий ее мир, а не сводить все дело к тому, чтобы с наименьшими издержками вписаться в этот мир, приспособиться к нему.

Впрочем, в любом случае за место под солнцем придется конкурировать, и в достаточно жестких условиях — такова еще одна компонента превалирующих внешнеполитических представлений в сегодняшней России. Они исходят из картины мира, в котором идет безжалостная борьба — за рынки, за ресурсы, за влияние. В нем почти все давно поделено, и чтобы занять какое-то место, надо расталкивать других. Не будешь этого делать — тебя самого быстро отодвигают в сторону.

Однако мир, в котором идет борьба всех против всех, опасен и неуютен, особенно с учетом того обстоятельства, что в нем есть и более сильные действующие лица, чем Россия. Отсюда — тема организации мирового порядка в рассуждениях российских аналитиков и политических деятелей. В этом русле возникает стремление всемерно подчеркивать важную роль международного права, а также многосторонних институтов, предназначенных для регулирования международной жизни. Отношение России к институтам евроатлантического ареала во многом окрашено именно этой логикой.

Но мотивы российской политики не ограничиваются этой логикой, выходят за ее пределы. Ведь структурирование мировой системы происходит не только

и не столько формальными методами (международное право, ООН и т.п.), сколько фактическим распределением влияния в международно-политическом пространстве. Именно здесь, на этом уровне, решается вопрос о том, кто есть кто в мировой табели о рангах, какое место в ней занимает и будет занимать Россия.

В этом плане на первое место, безусловно, выходит тема российского неприятия американоцентризма в современных международных отношениях. Она прослеживается как по официальным документам и вступлениям, так и — даже более отчетливо — по аналитическим и пропагандистским комментариям. Речь идет не столько о ностальгическом желании вновь обрести возможность выступать «на равных» с США в международных делах, сколько об отказе считать их лидерство чем-то безусловно приемлемым, самоочевидным и благотворным. В категориях политкорректной лексики эта линия выражается отрицательным отношением к модели однополярного мира. Отсюда, в числе прочего, возникает один из критериев российского отношения к многосторонним институтам евроатлантического ареала: насколько они способствуют консолидации или, наоборот, размыванию роли США как ключевой международно-политической силы.

Обращает на себя внимание и акцентирование антизападных мотивов в более общем плане. В них находят отражение многие российские комплексы и претензии. И воспоминания о 1990-х гг. как о периоде времени, когда с интересами России мало считались и когда она по большей части вольно или невольно следовала в фарватере политики Запада. И разочарование в связи с его нежеланием вовлечь Россию как полноценного участника в свои структуры. И представление, что в лице России не хотят видеть равноправного участника международной жизни, предъявляя ей непомерные требования, судят по двойным стандартам. И ощущение, что Россию начинают вытеснять даже из непосредственно примыкающего к ней пространственного ареала.

Реакцией на это и становятся адресуемые Западу сигналы. Первый: Россия будет отстаивать свои интересы последовательно и твердо. Второй: она намерена изменить парадигму отношений с Западом и будет как минимум исходить из того, что с ней должны считаться как с равной. Третий: Россия делает заявку на изменение своей роли в международной системе. Иными словами, она уже не выступает как держава статус-кво, а ставит вопрос об изменении существующих правил игры и международного порядка. Того, в котором доминирование США принимается как должное; в котором можно действовать в обход международного права, а общепризнанные правила применять лишь выборочно; в котором практикуются двойные стандарты; в котором насильно свергают правительства и произвольно устанавливают тот или иной политический режим, и т.д.

В то же время в российских внешнеполитических дебатах настойчиво проводится мысль о недопустимости разрыва с Западом. Конструктивные взаимоотношения с ним необходимы по многим причинам, но в первую очередь в связи с задачами модернизации страны — таков лейтмотив российских рас-

суждений на этот счет. В официальной политике он обозначен даже более четко, чем в аналитике или в пропаганде. Правда, этот ориентир плохо стыкуется с некоторыми другими темами российской внешней политики — например, с ее возросшей наступательностью в отношении ближайших соседей. Не исключено, что военная операция на Кавказе (2008) может в этом плане дать крайне неоднозначные результаты.

Такой общий настрой в отношении развивающихся в евроатлантическом регионе процессов находит свое проявление, в числе прочего, в российских представлениях и политике касательно функционирующих там многосторонних институтов. Отметим здесь несколько основных (и частично перекрывающих друг друга) вариаций на эту тему. Некоторые из них уже стали достоянием прошлого, пусть и недавнего — но их полезно иметь в виду для понимания генезиса сегодняшнего положения дел. Другие же в полной мере сохраняют актуальность для российского политического дискурса.

- Необходимо отказаться от наследия старых времен. Те структуры, которые остались от эпохи биполярного противостояния, должны быть решительно и бесповоротно демонтированы.

- Как конкретизация предыдущей темы — ожидание от Запада отказа от «своих» институтов, коль скоро в восточной части континента аналогичные структуры были ликвидированы².

- Реальная динамика событий в евроатлантическом регионе была сфокусирована на том, чтобы сформировать для этих структур новую повестку дня, а не «закрывать» их за ненадобностью. Первоначальная реакция в России на такое положение вещей выглядела если и не совсем бесстрастной, то все-таки и не преувеличенно озабоченной, поскольку это был период продолжающегося «медового месяца» в ее отношениях с Западом.

- Но все же по большому счету в новую жизнь надо входить с новыми многосторонними институтами. Их надо создать усилиями всех заинтересованных стран, превратить в механизмы подлинно равноправного сотрудничества.

- В качестве вполне возможной альтернативы предыдущему варианту рассматривается еще одна опция — преобразование существующих структур таким образом, чтобы они смогли выполнять общерегиональные функции. Иными словами, коль скоро каркасом возводимого здания многостороннего взаимодействия не стали новые институты — эту роль могли бы сыграть институты старые, но соответствующим образом «перенастроенные» и наполненные новым содержанием. Естественно, должен был бы расшириться и состав их участников — в том числе, конечно же, и путем включения России.

² Речь, конечно, прежде всего идет о НАТО: эта организация, унаследованная от эпохи «холодной войны» и созданная на случай войны «горячей», должна была принять решение о прекращении своего существования. Ведь именно это произошло с ее аналогом в восточной части континента — организацией Варшавского договора (ОВД), которая самораспустилась в 1989 г.

- Россия заинтересована в том, чтобы евроатлантические структуры, в которых она принимает участие, были перенастроены на более деятельное вовлечение в важные для нее проблемы и вместе с тем на минимизацию «неудобной» для нее тематики.

- Повышение жизнеспособности и роли тех структур многостороннего взаимодействия, в которых Россия не принимает участия, усиливает эффект ее отстраненности от важных линий международно-политического развития в регионе. Поэтому отношение России может варьироваться от подозрительной настороженности до откровенного негативизма.

- Вместе с тем необходимо поощрять прагматическое взаимодействие с такими структурами, имея в виду возможность решения конкретных задач в соответствии с российскими интересами.

- Особой темой является взаимодействие России с евроатлантическими институтами в постсоветском пространстве, в том числе в контексте урегулирования имеющихся там конфликтных ситуаций. В этом взаимодействии Россия может видеть как возможности конструктивного сотрудничества, так и потенциал конкурентного соперничества и даже противоборства.

2. Организация Североатлантического договора (НАТО)

Для России наиболее острой международно-политической проблемой в евроатлантическом пространстве является вопрос о роли Организации Североатлантического договора (НАТО).

В самом начале 1990-х гг. в России видели два основных варианта решения вопроса о дальнейшей судьбе НАТО, причем оба казались вполне приемлемыми.

- Один — наиболее предпочтительный — предусматривал неизбежную ликвидацию альянса, который оставался своего рода раритетом предыдущей эпохи, не вписывался в новые европейские реалии и в лучшем случае мог бы просуществовать еще некоторое время лишь в силу политической и бюрократической инерции.

- Другой — менее желательный, но все-таки возможный — нацеливал на превращение НАТО в основу будущей общеевропейской организации безопасности, но при обязательном условии кардинальной трансформации альянса (в частности, путем минимизации его военной функции) и включения в его состав России.

Ни один из этих сценариев, как известно, не получил практической реализации. Развитие пошло по иному пути, главными составляющими которого стали: консолидация (а не ослабление) НАТО, переориентации альянса на новые военно-политические задачи (не вместо старых, а в дополнение к ним), расширение его круга участников и зоны ответственности (за пределы территории стран-членов), притязания на эксклюзивное право принимать решения по са-

мым острым вопросам обеспечения безопасности в евроатлантическом регионе (в том числе и в обход ООН).

Россия сочла, что по совокупности всех этих показателей НАТО фактически пытается поставить себя в положение своего родадемиурга международно-политического развития в Европе. И именно по этой причине возникло энергичное противодействие указанной тенденции, которое стало стержневой линией политики России на евроатлантическом направлении в течение двух десятилетий.

И все же в развитии отношений по линии Россия — НАТО видели возможность формирования одной из несущих конструкций будущей архитектуры европейской безопасности. При этом подчеркивалась необходимости оформить «особые отношения» между Россией и НАТО, более тесные и глубокие, чем отношения альянса с любым другим государством³. В 1994–1995 гг. Москве удалось добиться от НАТО признания «веса и ответственности России как крупной европейской, мировой и ядерной державы»; была достигнута и договоренность о механизме расширенного политического диалога, выходящего за более узкие военно-политические рамки ПРМ; начался диалог в формате «16 + 1» (на уровне послов, а затем и на уровне министров иностранных дел и обороны). В мае 1997 г. состоялось подписание «Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между РФ и НАТО»⁴. Был создан и начал функционировать Совместный постоянный совет Россия — НАТО.

Все это в какой-то мере нейтрализовало драматизм российской реакции на последовавшее в декабре 1997 г. подписание документов о вступлении Польши, Чехии и Венгрии в Североатлантический союз. Более того, были заложены предпосылки для превращения отношений Россия — НАТО в один из центральных элементов европейской архитектуры безопасности.

Военная операция НАТО в связи с ситуацией вокруг Косово и реакция России на нее, казалось, должны были перечеркнуть этот сценарий. Однако на том этапе нисходящий тренд в развитии отношений России и НАТО оказался не очень долгим. Процесс их восстановления начинается в контексте общей постельцинской корректировки российского внешнеполитического курса.

В 2001 г. открывается официальное представительство и информационное бюро НАТО в Москве. В мае 2002 г. принято решение о создании нового Совета Россия — НАТО, с отказом от старого алгоритма «19 + 1» (когда противостояли друг другу консолидированная позиция всех стран НАТО и позиция Россия) и принятием формулы «двадцатки» (позволяющей всем участникам выступать на равных уже на самых ранних этапах обсуждения)⁵. Тема сотрудничества

³ В своей максималистской, хотя и не формулируемой официально интерпретации эта логика даже требовала признания за Россией права выступать в отношениях с НАТО от лица стран СНГ (на что, впрочем, последние вряд ли были бы готовы согласиться).

⁴ Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation. Paris. May, 27. 1997 (<http://www.nato-russia-council.info/html/EN/documents27may97.shtml>).

⁵ С 2004 г., в связи с расширением круга участников альянса до 26 стран, Совет Россия — НАТО функционирует в формате «27». С присоединением Албании и Хорватии речь, очевидно, пойдет о формате «29».

России и НАТО становится доминирующей. Его предполагается развивать широким фронтом⁶, по ряду направлений проводятся конкретные мероприятия (в том числе затрагивающие и весьма чувствительные аспекты обеспечения безопасности)⁷, заключаются соглашения⁸.

НАТО попадала в поле повышенного внимания России также в связи с активизацией альянса за пределами евроатлантического ареала — в частности, в контексте борьбы с террористическими угрозами после драматических событий 11 сентября 2001 г. Во время военной операции против режима талибов в Афганистане российская сторона оказала поддержку действиям США и их союзников по НАТО, осуществляя поставки оппозиционному Северному альянсу военной техники и снаряжения (танки Т-55, бронетранспортеры, боевые машины пехоты, стрелковое вооружение и боеприпасы).

В 2003 г. с одобрения Совета Безопасности ООН (а значит, и при поддержке России) многонациональный воинский контингент (ИСАФ⁹), призванный обеспечить стабильность в Афганистане после свержения режима талибов, был переведен под командование НАТО. Фактически это был первый пример выполнения альянсом военных функций вне Европы. В российских дебатах на этот счет высказывались разные суждения: на одном полюсе доминировали мотивы традиционного алармизма («НАТО не только приближается к нам с запада, но теперь еще и заходит с юга»), на другом ситуация оценивалась как прямо соответствующая интересам безопасности России («НАТО защищает наши южные рубежи от международного терроризма»). Однако еще до официального перевода ИСАФ под контроль НАТО из российских официальных источников поступило предложение об оказании альянсу помощи в выполнении этой миссии.

Весьма примечательным стало достижение договоренностей о транзите военного имущества и персонала через территорию РФ в связи с участием вооруженных сил ряда стран НАТО в усилиях по стабилизации и восстановлению Афганистана. В 2004 г. Россия и НАТО подписали соглашение о взаимном присутствии войск на территории друг друга. В 2005 г. Россия присоединилась к соглашению еще более широкого плана — о правовом статусе вооруженных сил стран НАТО и государств — участников программы «Партнерство ради мира» на территории друг друга¹⁰. Соглашение определяет вопросы юрисдикции, от-

⁶ В Римской декларации по итогам саммита Россия — НАТО (май 2002 г.) намечены следующие перспективные области сотрудничества: борьба против терроризма; кризисное регулирование; нераспространение; ПРО ТВД; поиск и спасение на море; военные реформы; чрезвычайное гражданское планирование.

⁷ С 2004 г., к примеру, проводились совместные командно-штабные учения России и стран НАТО по ПРО ТВД. Участие кораблей российского Черноморского флота в антитеррористических мероприятиях НАТО «Активные усилия» (Active endeavor) можно считать примечательным опытом кооперативного взаимодействия вооруженных сил сторон.

⁸ В качестве примера можно указать на Рамочный документ о совместных действиях по оказанию помощи экипажам подводных лодок, терпящих бедствие (2003).

⁹ Международные силы по содействию безопасности в Афганистане.

¹⁰ Сообщение для печати в связи с присоединением России к Соглашению о правовом статусе вооруженных сил НАТО и государств-участников программы «Партнерство ради мира» на террито-

ветственности за возможный ущерб, а также регулирует иные аспекты, связанные с временным пребыванием воинских контингентов, например, для учений на иностранной территории.

Важное символическое значение этого шага России очевидно: она фактически согласилась с возможностью пребывания иностранных вооруженных сил на своей территории. Обращает на себя внимание тот обстоятельство, что сделано это было в контексте выстраивания кооперативных отношений с НАТО.

Но параллельно Россия инициировала и сигналы иного рода — о том, что в этих отношениях не должно быть подчинения одной стороны другой. Именно таким образом можно интерпретировать решение России вывести к августу 2003 г. своих миротворцев из состава миссий СФОР¹¹ и КФОР¹² на Балканах, действующих по мандату ООН под командованием НАТО.

Во взаимоотношениях России и НАТО получали развитие и другие темы, имевшие негативную коннотацию. Одна из них — высказываемое Москвой недовольство «антироссийской направленностью» идеологии и практической деятельности альянса. Этот мотив был отчетливо артикулирован в комментариях высокопоставленных российских официальных лиц о представленном в октябре 2003 г. доктринальном докладе «Актуальные задачи развития вооруженных сил РФ». Было, к примеру, заявлено, что если НАТО сохранится в качестве военного альянса с существующей наступательной военной доктриной, это потребует коренной перестройки российского военного планирования и принципов строительства российских вооруженных сил, включая изменение российской ядерной стратегии.

Другой постоянной темой стало расхождение подходов к судьбе Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Россия настаивала на ратификации и введении в действие его адаптированной версии и упрекала НАТО в затягивании этого процесса, да к тому же с неправомерными, на взгляд Москвы, требованиями в ее адрес касательно российских военных баз в Молдавии и Грузии. Россия, кроме того, высказывала встречные критические суждения в адрес НАТО в связи с созданием новых военных баз в Болгарии и Румынии. В 2007 г. Россия объявила о моратории на соблюдении ДОВСЕ до тех пор, пока его адаптированный вариант не будет ратифицирован всеми странами НАТО. Этой акцией была продемонстрирована весьма жесткая реакция на то, что Москва считала некооперативным поведением НАТО.

Еще одна проблема, которая добавляла масла в огонь, касалась планов США о размещении «третьего позиционного района» ПРО в Европе. Хотя изначально этот проект продвигался не в рамках НАТО, Россия не сочла нужным дифференцировать свою резко негативную реакцию на него и обрушилась с критикой

при друг друга. МИД РФ № 797-21-04-2005 (http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/9B7B4CEEED3D8330C3256FEA003B24A0).

¹¹ Stabilization Force.

¹² Forces for Kosovo.

и на США, и на Североатлантический союз в целом. Последнему, в частности, было адресовано предупреждение о возможности прекращения совместного проекта России и НАТО по разработке европейской ПРО.

Самым серьезным вызовом для отношений Россия — НАТО стало продвижение альянса в восточном направлении. Москва рассматривает этот процесс как наносящий серьезный ущерб ее политическим и стратегическим интересам. Присоединение в конце 1990-х гг. трех стран ЦВЕ было более или менее компенсировано достаточно мощным импульсом развитию отношений между Россией и НАТО. Но этот компенсаторный механизм уже не мог быть задействован в связи с последующими раундами расширения НАТО, которые вновь стали восприниматься Россией с болезненной подозрительностью. Здесь обозначились два качественных рубежа.

Одним стало вступление в альянс Латвии, Литвы и Эстонии (2004). Эти три балтийских государства были первыми вошедшими в НАТО из числа бывших республик распавшегося Советского Союза. Политико-психологическая болезненность этого обстоятельства для России была очевидна, но за ней и в этом случае никто не готов был признать право провести «красную черту», пресечение которой непозволительно.

Второй рубеж связан с эвентуальным вступлением в НАТО Украины и Грузии. Их политические руководство почти не скрывает, что ориентация на это мотивируется стремлением выйти из зоны российского влияния — из чего следует совершенно очевидная негативная реакция Москвы. Кроме того, в России вопрос о присоединении к НАТО указанных двух стран, особенно Украины, затрагивает исключительно чувствительный струны — они касаются глубинных тем самоидентификации и исторического сознания социума. Наконец, Россия видит для себя крайне негативные стратегические последствия (базирование Черноморского флота, возможность размещения иностранных войск и техники в опасной близости к российской территории, контроль над Кавказским регионом и проходящими по нему коммуникациями, и т.п.).

По этим причинам Россия пошла на гораздо более энергичное превентивное противодействие указанным планам, чем в случае с двумя предыдущими фазами расширения НАТО в восточном направлении. Москва объявила и о готовности к серьезным ответным мерам, если этот проект будет реализован практически.

Ключевой вопрос — как такое развитие скажется на состоянии дел в евроатлантическом регионе с точки зрения российских интересов. В случае нового расширения НАТО Россия окажется перед необходимостью продемонстрировать свою негативную политическую реакцию, а также обеспечить безопасность в сложившихся новых условиях. Это, по всей видимости, будет необходимо сделать и по внутриполитическим соображениям.

Но вместе с тем важно не допустить вспышки «новой холодной войны» или же постараться ее минимизировать с тем, чтобы сохранить на будущее возможность кооперативного взаимодействия в сфере безопасности со странами НАТО.

3. Европейский союз (ЕС)

В российской внешней политике Европейскому союзу (ЕС) уделяется самое пристальное внимание.

- Во-первых, ЕС является важнейшим торгово-экономическим контрагентом России, равно как потенциальным источником огромных инвестиций в российскую экономику¹³.

- Во-вторых, ЕС самым фактом своего существования оказывает колоссальное воздействие на политику и взаимоотношения участвующих в нем государств — а это, вкупе с расширяющимся пространственным ареалом ЕС, объективно ставит его на центральное место в любых схемах организации международно-политической жизни на континенте.

- В-третьих, созданная в ЕС система внешнеполитических консультаций и согласования позволяет государствам-членам весьма часто «говорить одним голосом» в связи с теми или иными международно-политическими проблемами.

- В-четвертых, ЕС обретает, хотя и медленно, также и потенциал военно-политического воздействия на международную жизнь.

- Наконец, в-пятых, по всем перечисленным выше причинам ЕС занимает достаточно заметное место в различных геополитических конфигурациях — и в «своем» евроатлантическом регионе, и в некоторых иных региональных контекстах (как внешнее действующее лицо), и на глобальном уровне.

Среди факторов, в силу которых ЕС обретает относительную привлекательность в глазах России, важное значение имеет ее негативизм в отношении НАТО — на фоне которого отношение к ЕС временами выглядит чуть ли не как «love affaire». Примечательно, что расширение ЕС долгое время не только не вызывало в Москве такого же беспокойства, как расширение НАТО, но нередко рассматривалось чуть ли в качестве вполне желательной альтернативы. Да и в картину «многополярного мира», который должен противостоять американоцентризму в международных отношениях и поэтому столь дорог официальному российскому внешнеполитическому дискурсу, образ усиливающегося Европейского Союза вписывается весьма органично.

Но есть и другая сторона медали. Интеграционные процессы в рамках ЕС предопределяют настолько значительное сближение стран-членов, что не участвующие в них государства могут оказаться оттесненными на периферию европейского развития. В результате возникает опасение: по мере того, как само понятие «Европа» будет все больше отождествляться с ЕС, объективное

¹³ На долю ЕС в последние годы приходилось почти 40% российской внешней торговли и примерно $\frac{2}{3}$ общего объема иностранных инвестиций в России.

вовлечение России в европейские дела станет уменьшаться. Она в конечном счете окажется в лучшем случае партнером такой интегрированной Европы, но не ее органической частью.

В этом смысле расширение ЕС чревато для России даже более негативными последствиями, чем расширение НАТО. В случае с НАТО такие последствия в принципе можно было бы нейтрализовать какими-то далеко идущими шагами в плане налаживания кооперативного взаимодействия между Россией и НАТО по совместному обеспечению безопасности на континенте (что и наблюдалось после первой волны расширения НАТО в 1990-х гг.). В случае с ЕС чисто политических решений будет явно недостаточно, поскольку речь идет о значительно более глубоких процессах интеграции, охватывающих всю общественную жизнь. Иными словами, возникновение «разделительных линий» в Европе, по поводу которых Россия проявляет такую нервность в контексте расширения НАТО, может оказаться гораздо более фундаментальным на уровне процессов, развивающихся в ЕС.

Проблемой для России становится и активизации в ЕС военно-политической интеграции. Вопрос этот с конца 1990-х гг. перешел из плоскости теоретических рассуждений (главным образом вокруг тезиса о том, что «единство Европы» будет неполным без интеграции в оборонной сфере) на уровень практических действий. Не слишком успешный опыт воздействия ЕС на развитие событий в бывшей Югославии стал решающим обстоятельством, подтолкнувшим участников интеграционного объединения к выводу: для эффективности совместной внешней политики необходимы определенные возможности ее военного обеспечения.

В результате вот уже на протяжении десяти лет в ЕС развивается ускоренными темпами «европейская политика безопасности и обороны» (ЕПБО)¹⁴. При этом важно иметь в виду, что вопрос не ставится ни о трансформации ЕС в военно-политическую организацию, ни о создании «европейской армии», которая заменила бы национальные вооруженные силы. Речь вообще не идет о функции «совместной обороны», которая традиционно являлась главной для НАТО. Имеется в виду более скромная цель — обеспечить Евросоюзу военные возможности для выполнения так называемых «Петербургских миссий»¹⁵, сфокусированных на задачах миротворчества, кризисного регулирования, спасательных и гуманитарных операциях и т.п.

Следует, однако, заметить, что для решения этих задач предусматривается использование вооруженных сил, в том числе в некоторых случаях и ведение

¹⁴ European Security and Defence Policy (ESDP).

¹⁵ Название восходит к решению Западноевропейского союза (ЗЕС), принятому в июне 1992 г. в Петербурге (Германия). Речь шла о таких операциях с использованием военной силы, которые выходят за рамки традиционных задач оказания взаимной помощи для совместного отпора агрессии. ЗЕС возник в 1954 г. (по Парижским соглашениям) в результате преобразования Западного союза, созданного Брюссельским договором 1948 г. Функции ЗЕС были переданы ЕС в начале 2000-х гг. Название «Петербургские миссии» (или задачи) сохранилось для обозначения соответствующих операций и используется в ЕС и НАТО.

ими боевых действий¹⁶. Здесь-то и возникает проблема — как для некоторых участников самого ЕС (которые не хотели бы превращения его в организацию с военными функциями), так и для внешних контрагентов — таких, как Россия.

Касательно нашей страны историческая традиция, восходящая к временам бывшего СССР, однозначна: последний проявлял резко негативное отношение к каким бы то ни было признакам практического движения Западной Европы в сторону военно-политической интеграции, полагая, что в результате может возникнуть лишь враждебный ему новый агрессивный блок в качестве «подпорки» НАТО. Россия же в 1990-е гг. демонстрировала на этот счет полную невозмутимость. Во всяком случае, приближение к российским границам Западно-европейского союза (близкой к ЕС структуры с отчетливо выраженными военно-политическими функциями) и даже его «экспансия» на бывшую советскую территорию через введение института ассоциированных партнеров этой организации (в число которых вошли страны ЦВЕ и Балтии) не сопровождалось со стороны России сколько-нибудь выраженной негативной реакцией, как это имело место в случае с расширением НАТО.

В принципе такое отношение вполне вписывалось в постконфронтационную парадигму европейского развития, которая, казалось бы, восторжествовала после окончания холодной войны. Но более уместным кажется предположение, что с формированием «европейского полюса» в системе военно-политических взаимоотношений Запада Москва связывала надежды как на эрозию НАТО, так и на относительное ослабление доминирования США. Об этих надеждах даже бесхитростно сообщалось в некоторых официальных документах¹⁷.

На деле, хотя объективные интересы и приоритеты США и их европейских союзников далеко не во всем совпадают, в сфере военно-политических приготовлений параллельно с разъединительной тенденцией действуют и достаточно серьезные факторы, подталкивающие их к совместным действиям. В результате «общая внешняя политика и политика безопасности» ЕС развивается не в противостоянии с НАТО, а через создание некоторого симбиоза с этой структурой. И России при таком положении вещей будет крайне непросто сочетать свой негативизм в отношении НАТО с позитивным (или нейтральным) отношением к этой стороне интеграционного развития в рамках ЕС.

Здесь проявляется и проблема более общего плана, касающаяся фактора трансатлантических взаимоотношений. У России, безусловно, имеется опреде-

¹⁶ В 1999 г. было решено создать потенциал, позволяющий в двухмесячный срок развернуть военный контингент численностью 50–60 тыс. человек («корпус быстрого развертывания» в составе до 15 бригад), способный к самостоятельным действиям по выполнению всего спектра «Петербургских миссий» и поддержанию боеготовности по меньшей мере в течение года. С 2003 г. проводятся операции по линии ОЕПБО (в Македонии, Боснии и Герцеговине, Конго и других районах).

¹⁷ В «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.)», которая была представлена В. Путиным на саммите ЕС – РФ в Хельсинки в октябре 1999 г., содержался тезис о том, что сотрудничество с ЕС в сфере безопасности «могло бы служить противовесом, в числе прочего, натоцентризму в Европе».

ленный политический ресурс в возможности формирования большего взаимопонимания с ЕС в сравнении с Соединенными Штатами. Однако вряд ли правомерны расчеты на то, что их удастся расколоть по сколько-нибудь принципиальным вопросам, например, апеллируя к тому, чтобы «европейцы сами решали свои дела» (т.е. без США, но вместе с Россией).

Да и отнюдь не очевидно, что России будет сподручнее «решать» свои дела именно с европейцами. Опыт последнего времени показал, что более лояльное отношение со стороны Европейского Союза возникает далеко не всегда — ярким свидетельством чему стала его позиция во время чеченской войны. Другим примером политического позиционирования ЕС, вызывающим неприятие российской стороны, являются его критические оценки по вопросам демократии, прав человека, гражданских свобод и т.п.

Тем не менее накопленный массив кооперативного взаимодействия ЕС и России впечатляет. В 1994 г. они подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое вступило в силу в 1997 г. Уникальный характер СПС заключался в том, что ни одна из сторон не имела в то время сравнимых институционально-правовых рамок взаимодействия с кем-либо из своих внешних контрагентов. Это касается, например, организации политического диалога России и ЕС: стороны сумели наладить его проведение на регулярной основе и придать ему многоуровневый характер — в том числе и задействовав высшие звенья своих политических систем.

Практика сотрудничества России и ЕС обращает на себя внимание и по широте охвата различных сфер общественной жизни. Приведем в порядке иллюстрации лишь несколько примеров.

- Апрель 2000 г. — одобрен План совместных действий по борьбе с организованной преступностью¹⁸.
- Октябрь 2000 г. — инициирован энергодиалог Россия–ЕС¹⁹.
- Май 2001 г. — вступило в силу Соглашение о сотрудничестве в области науки и технологий между Россией и ЕС²⁰.

¹⁸ Достигнуты договоренности о ратификации международных соглашений по борьбе с организованной преступностью, о сотрудничестве судебных органов (в том числе оказание Европейским Союзом экспертной помощи российской судебной системе), о сотрудничестве правоохранительных органов, о налаживании регулярных контактов между Россией и Европейским полицейским агентством (Европол).

¹⁹ Предусматривалось совместное обсуждение вопросов экономии энергии, оптимизации ее производства, транспортировки в области энергетики, возможностей для инвестирования, взаимоотношений между производителями и потребителями энергии. Ожидаемая ратификация Россией Договора об энергетической хартии не состоялась вследствие несогласия российской стороны с рядом его положений.

²⁰ Предусматривается участие российских организаций в научных проектах ЕС, совместное использование научного оборудования, обмен научными кадрами и научной информацией, регулирование прав интеллектуальной собственности. В ноябре 2003 г. действие соответствующего документа продлено на 5 лет.

• Май 2004 г. — подписано соглашение о завершении двусторонних переговоров России с ЕС о ее вступлении во Всемирную торговую организацию (ВТО)²¹.

• Май 2006 г. — между Россией и ЕС подписаны соглашения об упрощении визового режима и о реадмиссии²².

• Ноябрь 2006 г. — достигнуты договоренности об интенсификации сотрудничества между Россией и ЕС (а также Исландией и Норвегией) в рамках региональной программы «Северного измерения».

• Октябрь 2007 г. — подписан Меморандум о взаимопонимании между российской Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков и Европейским центром мониторинга наркотиков и наркомании, предусматривающий обмен информацией и опытом между сторонами.

• Июнь 2008 г. — принято решение об участии России в программах ЕС по развитию сотрудничества между приграничными регионами.

За время существования постсоветской России круг участников ЕС расширился более чем вдвое. Процесс расширения интеграционного объединения затронул его взаимоотношения с Россией — хотя и далеко не так драматично, как это было в случае с расширением НАТО. Речь шла в основном о двух сюжетах.

• Пространство, отделяющее от основной территории страны Калининградскую область, этот российский эксклав на балтийском побережье, стало частью территории ЕС и подлежало регулированию существующими в нем правилами. Транзит через эту территорию и вопросы визового обеспечения российских граждан стали предметом довольно долго продолжавшихся консультаций России и ЕС²³.

• Россия высказывала беспокойство в связи с тем, что могут пострадать ее отношения с вступающими в ЕС новыми странами (например, повысится таможенный тариф или ухудшатся условия для российского бизнеса). Кон-

²¹ Договоренности с ЕС имели ключевое значение для присоединения России к ВТО. Соглашение предусматривало, что средний тарифный уровень в отношениях между Россией и ЕС не будет превышать 7,6% по промышленным товарам, 11% по продукции рыболовства, 13% по продукции сельского хозяйства.

²² Соглашение об упрощении визового режима унифицировало размеры консульского сбора, а также расширило возможности получения многократных виз на длительный срок для некоторых категорий лиц. Соглашением о реадмиссии были учреждены процедуры по выявлению и возвращению лиц, которые не соответствуют условиям въезда, пребывания или проживания на территории Российской Федерации или на территории одного из государств — членов ЕС.

²³ Россия в принципе хотела бы, чтобы российским гражданам было обеспечено право свободного проезда через территорию Литвы — однако это создавало бы коллизию с правилами, существующими в ЕС. Взаимоприемлемым решением стало введение упрощенных проездных документов, выдаваемых на основании российского внутреннего общегражданского паспорта и позволяющих осуществлять транзитные поездки (в том числе многократно).

сультации по этой проблематике довольно быстро позволили снять возникавшие вопросы²⁴.

Россию не мог оставить безразличной еще один круг вопросов, ставших предметом внимания участников ЕС: каковы перспективы его расширения в будущем, какие страны оно может затронуть, как будет строиться политика ЕС в отношении этих и других соседствующих с ним стран? К середине десятилетия в ЕС была разработана «европейская политика соседства»²⁵, нацеленная на максимизацию его влияния в странах ближайшего окружения. На последних ЕС смотрит как на важных партнеров — но не входящих в число возможных претендентов на вступление в интеграционное объединение. Здесь Россию интересуют два аспекта проблемы.

- Становится ли она сама объектом этой политики? В первых вариациях на тему «политики соседства» так оно и было — что России не только не льстило, но и вызывало у нее отрицательную реакцию. Поскольку это лишало ее ореола исключительности и ставило ее в такое же положение, как и десятки других стран. А также в связи с тем, что она считала достигнутый уровень сотрудничества с ЕС значительно более высоким, чем предлагаемый «политикой соседства».

- Что означает распространение «политики соседства» на страны СНГ — не вытеснение ли России с этого поля Европейским Союзом? Впрочем, настороженность на эту тему возникает отнюдь не только в связи с «политикой соседства» ЕС, но и с другими аспектами его деятельности на постсоветской территории²⁶.

Наконец, крупной темой стала проблема обновления формата взаимоотношений России и ЕС. Вопрос этот поднимался уже в начале 2000-х гг. по мотивам существенно изменившейся обстановки в сравнении с тем периодом, когда заключалось Соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

В мае 2003 г. в ходе встречи на высшем уровне Россия — ЕС в г. Санкт-Петербурге была поставлена цель создания *четырех общих пространств*: (i) экономического пространства, (ii) пространства свободы, безопасности и правосудия, (iii) пространства внешней безопасности, и (iv) пространства науки, образования и культуры. Два года спустя, в мае 2005 г., на саммите Россия—ЕС в Москве подписаны *дорожные карты* по формированию этих общих пространств.

В 2007 г. истек десятилетний срок действия СПС, после чего возникало три варианта: (i) воспользоваться предусмотренной в СПС возможностью авто-

²⁴ Например, в апреле 2004 г. был подписан Протокол к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, который сделал десять новых членов ЕС полноправными сторонами СПС.

²⁵ European neighborhood policy (ENP).

²⁶ В России негативную реакцию вызвало прежде всего вовлечение ЕС в «оранжевую революцию» на Украине. Другие потенциальные вызовы российскому влиянию в постсоветском пространстве можно усмотреть в разрозненных признаках повышения политической вовлеченности ЕС в конфликтные ситуации.

матического его продления, (ii) внести в действующее соглашение поправки, и (iii) заключить новое соглашение. Плюсы и минусы были у каждого из этих трех вариантов, но в конечном счете выбор был сделан в пользу последнего. В июне 2008 г. в ходе встречи на высшем уровне в г. Ханты-Мансийске было объявлено о начале переговоров между Россией и ЕС о заключении нового соглашения, призванного заменить СПС²⁷.

4. Совет Европы

Специфика взаимоотношений России с Советом Европы в значительной степени обусловлена особенностями этой организации, ее функциональной ориентацией.

Официально провозглашенная Советом Европы цель — добиваться сближения между государствами-участниками путем содействия расширению демократии и защиты прав человека, а также сотрудничеству по вопросам культуры, образования, здравоохранения, молодежи, спорта, права, информации, охраны окружающей среды. В той мере, в какой эти темы значимы для России, она заинтересована в содействии Совета Европы их продвижению.

Существенен для России и общеполитический контекст, имея в виду ее позиционирование на международной арене как страны, приверженной демократическим, европейским и общецивилизационным ценностям. Важность взаимоотношений с Советом Европы обусловлена общепризнанным авторитетом этой организации, само участие в которой служит для государств-членов своего рода свидетельством их соответствия высоким стандартам плюралистической демократии.

Но на этой почве возможны и коллизии в отношениях Совета Европы с участниками или кандидатами на присоединение. Высказываемые по линии Совета Европы суждения и рекомендации могут вызывать с их стороны реакцию отторжения, рассматриваться как вмешательство во внутренние дела. Такое не раз происходило и в случае с Россией. Она, в частности, далеко не сразу получила добро на присоединение к этой структуре — ее официальную заявку отказывались рассматривать в условиях, когда велась первая чеченская война.

В российских политических кругах иногда высказывается мнение, что речь идет о недопустимом вмешательстве во внутренние дела страны и неприемлемых претензиях диктовать ей те или иные правила поведения, навязывать стандарты организации внутривнутриполитической жизни. Оценки на этот счет могут быть весьма противоречивыми — что весьма наглядно иллюстрирует проблема отмена смертной казни. Россия, как известно, ввела мораторий на ее применение именно в связи с вступлением в Совет Европы, поскольку условием участия

²⁷ Примечание автора при публикации настоящей книги: в связи с последовавшим после 2014 г. развитием событий эта перспектива оказалась перечеркнутой.

в нем является отказ от этой меры наказания. Само по себе это обстоятельство вызывает критические оценки тех, кто апеллирует к превалирующим в стране настроениям касательно необходимости сохранить смертную казнь. Но именно поэтому, считают сторонники противоположной точки зрения, «фактор Совета Европы» оказался исключительно важным для продвижения в сторону смягчения нравов и гуманизации правовой системы.

В российских оценках деятельности Совета Европы с критических позиций популярны адресуемые ему упреки в практике двойных стандартов. К примеру, весьма негативно комментировалось принятие в эту организацию трех новых балтийских государств; проводимая некоторыми из них политика в отношении русскоязычного населения в российском восприятии трактовалась как явно дискриминационная и потому требовавшая гораздо более жесткой реакции со стороны Совета Европы. Между тем последний, считают в России, явно закрывал на это глаза. В то же время в отношении России он нередко демонстрирует повышенную требовательность. Россия считает ненормальной ситуацию, когда Совет Европы продолжает формальную практику мониторинга касательно выполнения ею обязательств, которые страна взяла на себя при вступлении в эту организацию (что предполагает, в частности, подготовку регулярных докладов о положении дел в России и ставит ее в унижительное положение ученика, которому выставляют «оценку за поведение»).

Вообще говоря, достаточно пристальное внимание к вопросам соблюдения демократических стандартов является общей практикой Совета Европы. Такого рода «вмешательство» во внутривнутриполитические проблемы не раз осуществлялось Советом Европы в отношении не только России, но и ряда других стран — например, Турции, Беларуси, Хорватии. Вместе с тем нельзя не отметить, что его реакция на вторую чеченскую войну оказалась крайне острой: по сути дела, был поставлен вопрос об исключении России, что вызывало только усиление негативных комментариев в адрес этой организации. В последнее время полемика на этот счет приобрела более приглушенный характер — что, однако, отнюдь не исключает возможности новых всплесков политических эмоций.

Еще одна болезненная для России тема связана с деятельностью Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Принимаемые в Совет Европы государства должны взять на себя обязательство подписать Европейскую конвенцию по правам человека, вошедшую в силу в 1953 г., и принять всю совокупность ее контрольных механизмов — в том числе предоставление гражданам права обращаться в указанную судебную инстанцию, обладающую вненациональным статусом и компетенцией. Для многих российских граждан этот канал оказался важным механизмом, компенсирующим недостатки отечественной судебной системы. В результате ЕСПЧ оказался в буквальном смысле заваленным исками из России, которые составляют сегодня примерно пятую часть всех рассматриваемых им дел. Понятно, что это само по себе не добавляет престижа стране и рассматривается некоторыми наблюдателями как практика, которая ее дискредитирует. Тем более, что в подавляющем числе случаев ЕСПЧ удовлетворяет иски против российского государства и налагает на него обязательство выпла-

тить соответствующие компенсации — причем это обязательство должно быть принято к безоговорочному исполнению.

Перечисленные выше обстоятельства, в сочетании с синдромом обостренного самолюбия и повышенной склонности к политической автаркии под знаменами суверенной демократии, приводят к усилению негативных комментариев в отношении Совета Европы. В них делается акцент на том, что какой-то особой «ценности» для России он не представляет. К его компетенции не относятся ни обеспечение военной безопасности, ни предупреждение и урегулирование конфликтов, ни торгово-экономическое сотрудничество — то есть та проблематика, которая представляется наиболее значимой с точки зрения российских интересов в Европе (особенно для более весомого присутствия России в международно-политической системе). В своем экстремальном проявлении такое восприятие Совета Европы выражается в представлениях о том, что Россия может в случае необходимости без особых издержек свернуть отношения с ним и даже выйти из этой организации — коль скоро от нее не зависят ни предоставление кредитов, ни достижение договоренностей военно-политического плана.

Официальная российская политика такую постановку вопроса отвергает. Она не отказывается от весьма нелицеприятных оценок в адрес Совета Европы, но все-таки молчаливо исходит из необходимости ориентироваться на его достаточно важную роль как самодостаточного элемента международно-политической архитектуры на континенте, генератора общего для его участников правового пространства. Это единственная из структур, существовавших ранее в западной части континента, которая приобрела после окончания холодной войны действительно общеевропейский характер. Причем Россия стала участвовать в ней как полноправный член (что явно не просматривается в отношении ЕС или НАТО). Сам факт участия в этой организации — своего рода символ такой архитектуры безопасности, которая исключала бы дискриминацию России.

Временами Россия предпринимает жесты, которые должны обозначить ее неприятие некоторых аспектов деятельности Совета Европы. Российский президент, например, не принял участия в третьем саммите Совета Европы, который был проведен в 2005 г. (два предыдущих состоялись в 1993 г. и 1997 г.). Отдельные постановления ЕСПЧ официально характеризуются как ошибочные и/или откровенно политизированные (хотя при этом не подвергается сомнению необходимость их выполнения). Отмечается и политизированность с откровенным антироссийским подтекстом некоторых других решений, принимаемых в Совете Европы — как, например, в случае с изменением внутреннего регламента выборов в Парламентскую Ассамблею Совета Европы (ПАСЕ) в 2008 г. для того, чтобы не допустить избрания ее председателем российского представителя М. Маргелова. Несмотря на введенный Россией мораторий на смертную казнь, Москва не ратифицирует протокол о ее отмене.

Но в целом сохраняется позитивная настроенность России в отношении Совета Европы, в оценке его «полезности» в плане продвижения важных для нее внешнеполитических тем. Примером может служить вступление в силу в 2007 г. Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, которая была оха-

рактирована российским министерством иностранных дел как важнейший документ в этой области. В целом, по состоянию на май 2008 г., Россия присоединилась к 51 договорно-правовому акту Совета Европы.

Деятельность Совета Европы может иметь значение и в контексте вопросов формирования гражданского общества, столь необходимого России. Например, созданный в качестве органа Совета Европы Конгресс местных и региональных властей призван содействовать развитию местной демократии, что весьма актуально и для нашей страны. Весом вклад Совета Европы и в развитие сотрудничества между европейскими странами по проблемам, относящимся к компетенции этой организации — его налаживанием занимаются несколько десятков экспертных комитетов.

Стоит упомянуть еще одну сторону деятельности Совета Европы. В соответствии со своей функциональной ориентацией, он может уделять внимание тем проблемам в других странах, которые по разным причинам являются весьма чувствительными для России. Примером может послужить уже упоминавшийся выше вопрос о правах русскоязычного населения в некоторых балтийских странах. Даже если считать роль Совета Европы в этом плане недостаточно активной, все же именно данная структура способна оказывать на них давление в плане соблюдении прав национальных меньшинств. А российская дипломатия могла использовать этот канал для продвижения своих взглядов на эту проблему. Имеются и примеры принятия таких вердиктов ЕСПЧ, которые вызывали в России позитивный политический резонанс (как это было с признанием в июле 2008 г. незаконным решения латвийского суда в отношении ветерана Великой отечественной войны Василия Кононова).

В мае — ноябре 2006 г. Россия председательствовала в Комитете министров этой организации, объявив своим девизом формулу «К единой Европе без разделительных линий». Приоритетами российского председательства были объявлены укрепление национальных средств защиты прав человека, развитие образования в правозащитной сфере, защита прав национальных меньшинств; формирование единого европейского правового пространства, в том числе в сфере борьбы с новыми вызовами, международным терроризмом и оргпреступностью, улучшение условий доступа к социальным правам, защита уязвимых групп населения; развитие эффективных форм демократии и гражданского общества, внедрение эффективных методов управления; укрепление взаимопонимания и толерантности через развитие контактов между людьми; расширение связей в области культуры, образования, науки, спорта, поощрение молодежных обменов.

5. Организация по безопасности и сотрудничеству в европе (ОБСЕ)

Позиция России в отношении ОБСЕ за время после окончания холодной войны совершила разворот на 180 градусов. В 1990-х гг. Россия ратовала за превращение этой структуры в чуть ли не центральное звено европейской архитектуры

ры. В начале текущего десятилетия она констатировала ее кризис, но высказывалась довольно оптимистично относительно возможностей его преодоления. А к концу 2000-х гг. складывается впечатление, что в Москве если и не поставили на ОБСЕ крест полностью и окончательно, то в любом случае не ожидают от этого института никаких полезных для себя результатов — и соответственным образом в нему относятся, сочетая нарочитое пренебрежение с жесткой, если не сказать уничтожающей критикой. Причины этой эволюции видятся как в российской внутривнутриполитической и внешнеполитической динамике, так и в доминирующих тенденциях международно-политического развития в Европе, вызывающих эрозию представлений о предназначении ОБСЕ и исторической перспективе этой организации.

Привлекательность ОБСЕ для России объяснялась рядом причин. Главные из них:

- представительность этой структуры по составу участников;
- ее универсальность по функциональному предназначению;
- полноправное участие России (в отличие от ее статуса внешнего контрагента в отношениях с ЕС и НАТО);
- фактор исторической и нормотворческой легитимности (Москва входила в круг основателей этой структуры и принимала участие в определении базовых принципов ее функционирования);
- действующее в ОБСЕ правило консенсуса, которое в подавляющем большинстве случаев позволяет России не опасаться принятия таких решений, против которых она возражает.

Геополитическая конфигурация ОБСЕ тоже играет на руку России. Широкий пространственный ареал, в котором действует эта организация, для России скорее плюс, чем минус. Во всяком случае, если на «внеевропейские» характеристики России иногда указывают как на обстоятельство, которое могло бы препятствовать, например, ее участию в ЕС, то применительно к ОБСЕ данный тезис неуместен. Никто не может упрекнуть Россию и в том, что она «слишком велика» для этой организации и создает в ней внутренний дисбаланс — участие США является вполне уравнивающим фактором. Важно и еще одно обстоятельство — то, что в 1990-е гг. в состав ОБСЕ были приняты все постсоветские государства. Это способствовало их интеграции в мировое сообщество, что по большому счету соответствует интересам России, а также дало ей шанс рассчитывать на некоторых из них как на союзников (в отличие от ситуации в других структурах евроатлантического ареала).

Правда, для России пространственная экспансия ОБСЕ имеет и некоторые издержки. У нее вызывает явную аллергию стремление некоторых западных участников сфокусировать внимание этой организации прежде всего и преимущественно на постсоветском пространстве, что противоречит, на взгляд Москвы, более широкой пространственной ориентации ОБСЕ и чревато возникновением «перекосов» в ее функционировании.

Россия полагала, что общеевропейский и универсальный характер ОБСЕ объективно ставит эту организацию в центр формирующейся архитектуры безопасности на континенте. Такой подход был привлекателен для России и потому, что он противостоял неприемлемому для нее НАТО-центризму. Более того, Россия явно предпочла бы поставить ОБСЕ не только в центр региональной системы коллективной безопасности, но и над другими действующими в Европе многосторонними структурами.

Однако идея установления иерархии внутри системы различных европейских институций с утверждением «привилегированного статуса» ОБСЕ весьма решительно отвергалась западными странами. Да и вообще российскую дипломатическую активность на предмет повышения значимости ОБСЕ зачастую относили только на счет стремления Москвы противодействовать НАТО — что в известной мере снижало действенность российских инициатив и препятствовало их поддержке. Пожалуй, именно неприятие самой логики повышения роли ОБСЕ стало одним из первых крупных разочарований Москвы в отношении этой структуры.

То же самое можно сказать еще об одной теме, которую пыталась лоббировать российская дипломатия — о создании в ОБСЕ некоторого институционального образования узкого состава (к примеру, Исполнительного совета), которое было бы полномочно принимать оперативные решения. В сущности, речь шла о том, чтобы на уровне ОБСЕ использовать ту же логику и те же организационные принципы, которые лежат в основе работы Совета Безопасности ООН. В этом случае Россия имела бы все основания получить статус постоянного члена такого европейского мини-Совета Безопасности. Реализовать этот план не удалось по причине нежелания большинства участников ОБСЕ наделить небольшую группу стран особыми полномочиями и поставить себя в зависимость от принимаемых ими решений.

Вместе с тем у России вызывала настороженность готовность других участников ОБСЕ пойти по иному пути повышения эффективности функционирования этой структуры — пересмотрев правило принятия решений консенсусом. В этом вопросе логика повышения организационной эффективности системы вступает в конфликт с логикой сохранения автономии ее конститутивных элементов — и Россия оказывается на стороне последней. В 1991 г. в ОБСЕ было введено правило «консенсус минус один» в отношении проблематики прав человека; и это до сих пор остается единственным изъятием из принятого в организации консенсусного принципа. Россия возражает против его размывания, опасаясь возникновения таких ситуаций, когда она останется одной против всех и окажется не в состоянии помешать принятию решений, противоречащих ее интересам.

Болезненной для России темой стало повышенное внимание ОБСЕ к проблемам формирования институтов правового общества и обеспечения прав человека в государствах, вставших на путь демократических преобразований. Расширению сотрудничества в этой области было призвано содействовать учрежденное в ОБСЕ Бюро по демократическим институтам и правам человека

(БДИПЧ), размещенное в Варшаве. В 1997 г. в ОБСЕ была введена должность Представителя по свободе средств массовой информации. ОБСЕ играет активную роль в наблюдении за выборами, а иногда и в их организации.

Понятно, что некоторые страны (Россия в данном случае отнюдь не является исключением) могут испытывать определенный дискомфорт, становясь объектом внимания или мониторинга со стороны ОБСЕ — тем более, когда им приходится выслушивать от ее представителей какие-либо нелицеприятные оценки, претензии или поучения. Разумеется, компенсацией морально-политических издержек по причине необходимости подвергнуться «тесту на качество демократии» становится несомненный выигрыш в тех случаях, когда ОБСЕ оказывается в состоянии засвидетельствовать честный характер выборов или опровергнуть упреки в нарушении демократических принципов. Но выбор в пользу принятия своего рода внешнего аудита в столь чувствительной сфере далеко не всегда выглядит тактически целесообразным и политически приемлемым даже в странах с устоявшимися демократическими традициями.

Поэтому неудивительно, что Россия на попытки извне «сертифицировать» свои выборы реагирует раздраженно и даже вызывающе — как это было, например, с реакцией на отказ БДИПЧ принять участие в наблюдении за парламентскими выборами в России в декабре 2007 г. По существу своих претензий относительно указанных выборов данная структура вряд ли добавила что-либо новое в адресуемую действующим российским властям критику на этот счет, но последние были уязвлены тем, что исходит она от организации, в которой Россия участвует, и из структур, которые она поддерживает финансово. В заявлении МИД России по этому поводу подчеркивалось, что «в решениях коллективных руководящих органов ОБСЕ не установлены модальности электорального мониторинга», и указывалось на неприемлемость попыток «принудить государства-участники этой организации подчиняться правилам, под которыми они никогда не подписывались»²⁸.

Россия вместе с рядом других стран (Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном), также столкнувшихся с неправомерными, на их взгляд, оценками своей выборной практики, представила проект «Базовых принципов организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ»; однако этот документ принят не был²⁹. За пять лет Россия сократила финансирование БДИПЧ почти в два раза; в июле 2008 г. было заявлено о возможности ее отказа от уплаты ежегодного взноса для поддержания деятельности этой структуры³⁰.

В российском отношении к линии на то, чтобы ОБСЕ стала главным инструментом раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, кризисного

²⁸ Комментарий официального представителя МИД России М.Л. Камынина по поводу неучастия БДИПЧ ОБСЕ в наблюдении за парламентскими выборами в России. МИД РФ 1803-16-11-2007, 16 ноября 2007 г.

²⁹ Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2007 году. Обзор МИД России. М., 2008.

³⁰ Россия отзывает средства из ОБСЕ // Коммерсантъ. 25 июля 2008 г.

регулирования и постконфликтного восстановления, есть некоторая амбивалентность. С одной стороны, эта линия поддерживается политически и интеллектуально; но с другой — в ней видят возможность нанесения ущерба некоторым внешнеполитическим интересам.

К примеру, вовлечение ОБСЕ может использоваться для повышения статуса сепаратистов, ведущих борьбу с центральной властью, превратиться в инструмент давления на нее или даже стать прикрытием для подготовки более серьезных операций военного характера. Это наблюдалось в ходе постюгославского развития на Балканах. Можно предположить, что именно такого рода соображения предопределили крайне негативное отношение российских официальных кругов к идеям какого бы то ни было посредничества ОБСЕ между Москвой и чеченскими властями во время второй чеченской войны (1999–2000).

Вместе с тем с вовлечением ОБСЕ в зону СНГ связывают опасения касательно возможного уменьшения роли Москвы или создания для нее ненужных дополнительных проблем. Убедительность такого подхода далеко не самоочевидна: ведь даже если исходить из логики «минимизации внешней конкуренции», то для России как раз лучше, чтобы таковая исходила от структуры, в которой она сама участвует и может как-то влиять на ее политику. Понятно, что относительно эвентуального вовлечения в постсоветское пространство НАТО или ЕС (например, в связи с развитием положения дел на Кавказе) такими возможностями Россия не обладает. Но, правда, появление ОБСЕ в ареале СНГ обнаруживается раньше — и могло спровоцировать российский негативизм тоже на более ранних стадиях.

Например, давление на Россию на предмет устранения ее остаточного военного присутствия в Молдове и Грузии осуществлялось с отсылкой к решениям Стамбульского саммита ОБСЕ (1999) — с чем Россия решительно не соглашалась. В российском отношении к ОБСЕ играет роль и другое обстоятельство — неприятное ощущение, что эту структуру интересуют конфликты *только* в ареале СНГ.

В российской политике относительно ОБСЕ прослеживаются одновременно развивающиеся две линии.

Одна фокусирует внимание на конструктивном потенциале этой структуры. Здесь Россия поддерживает инициативы ОБСЕ по контролю над вооружениями, противодействию терроризму, борьбе с новыми вызовами (к примеру, связанными с развитием интернета или организованной преступности), учреждении диалога по энергетической безопасности и т.п. Ее представители входили в «группу мудрецов», подготовивших в 2005 г. доклад с предложениями о повышении эффективности и реформированию ОБСЕ, который содержал более 70 конкретных рекомендаций.

Другая выражалась в осуществлении прессинга, призванного заставить ОБСЕ как минимум изменить алгоритм своего существования. В этом плане знаковым рубежом стало заседание Совета министров ОБСЕ в Софии в декабре 2004 г., где министр иностранных дел России С. Лавров заявил об эрозии, дисбалансах и двойных стандартах этой организации, в результате чего она

«не только перестает быть форумом, объединяющим государства и народы, но и, наоборот, начинает работать на их разъединение» — что, естественно, «не способствует повышению доверия к ОБСЕ и степени ее востребованности»³¹. Два года спустя он же заявил, что два из трех измерений ОБСЕ — по политическим вопросам (включая безопасность) и по экономическим вопросам — практически не функционируют, «скатываются к мелкотемью», а центр тяжести организации перенесен в сферу гуманитарной проблематики. Поэтому «есть два пути: или мы реально возьмемся за исправление дисбалансов в функционировании ОБСЕ, к чему Россия давно и настойчиво призывает, или мы «узаконим» статус-кво и соответственно переименуем ОБСЕ, например, в «Организацию по гуманитарным проблемам». А наши страны будут решать — вступать или не вступать в такую организацию»³².

Будущее ОБСЕ, в свете таких достаточно резких оценок российской стороны, выглядит достаточно проблематичным. Но вместе с тем они могут дать этой организации импульс к возрождению, обретению новой жизнеспособности. Успех на этом пути отнюдь не гарантирован: на центральном месте в Европе сегодня оказываются НАТО и ЕС, именно к ним планируют присоединиться еще немало стран, и поэтому маргинализация ОБСЕ становится как будто неизбежной. Но все же накопленные этой организацией опыт и потенциал могут оказаться востребованными и в современных условиях. В частности, в контексте российской инициативы касательно проведения общеевропейского саммита и заключения нового договора о европейской безопасности — что могло бы стать современной репликой хельсинкского Заключительного акта (1975). Не следует забывать и о том, что ОБСЕ — единственная из существующих структур, которая отвечает формуле «от Ванкувера до Владивостока».

Концепция внешней политики России, утвержденная в июле 2008 г., определяет позицию в отношении ОБСЕ следующим образом: «Россия заинтересована в том, чтобы ОБСЕ добросовестно выполняла возложенную на нее функцию — форума для равноправного диалога государств — участников ОБСЕ и коллективной выработки консенсусных решений на основе всеобъемлющего и основывающегося на балансе интересов подхода к безопасности в ее военно-политическом, экономическом и гуманитарном аспектах. Полноценная реализация этой функции возможна через перевод всей работы ОБСЕ на прочную нормативную базу, обеспечивающую верховенство прерогатив коллективных межправительственных органов»³³.

³¹ Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 12-м заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ. МИД РФ 2596-07-12-2004, 7 декабря 2004 г.

³² СМИД ОБСЕ. Решение № 12/06.

³³ Концепция внешней политики Российской Федерации. 12 июля 2008 г.

THE KOSOVO FACTOR IN RUSSIA'S FOREIGN POLICY*

The article analyses Russia's perceptions of, and attitudes to the developments in and around Kosovo, as well as their implications for Russia's foreign and security policy thinking and policy making. It is argued that the Kosovo crisis has influenced Russia's ideas on its relations with the outside world in a more fundamental way than any other event during the last decade. Russia's policy during the crisis and Russia's involvement in the crisis management are considered. The ongoing reassessment of Russia's national interests in the light of the Kosovo crisis might have a significant impact on the major lines of Russia's foreign and security policy, especially with respect to such issues as the role of military factors and the use of force. In particular, there may be substantive links between the case of Kosovo and the war in Chechnya. However, although comments in Russia about the performance of NATO-led conflict settlement in Kosovo are becoming increasingly sceptical, the issue seems to be overshadowed by new foreign policy lines associated with the change in the political leadership in Moscow.

Russia's attitudes towards the conflict

Russia's public opinion reacted to the beginning of NATO air strikes against Yugoslavia in March 1999 in an extremely energetic way. Indeed, it was a rare example of vast indignation emerging spontaneously "from below" rather than being imposed "from above" (as had been the case with the campaign against the enlargement of NATO).

It should be noted that the arguments based on ethno-religious solidarity with the Serbs played almost no role in the Russian reaction. Even if they produced a certain emotional impact on Russia's political scene at the beginning of NATO military operations, their overall importance was negligible. In addition, the official authorities deliberately downplayed this theme as potentially explosive because of the actual or possible attitudes of non-Slav and non-Orthodox regions and/or populations – for instance, in Tatarstan and some areas of North Caucasus.

If the NATO air strikes provoked broad solidarity with the Serbs, this was mainly based on sympathy towards Yugoslavia, which was regarded as the victim of aggression

* Статья «Фактор Косово во внешней политике России» (на англ. яз.) опубликована в журнале "The International Spectator" (2000. Vol. 35. No. 2).

and pressure from powerful nations imposing their will on a weaker one¹. Such Russian attitudes seem to represent a striking parallelism with the arguments of those in the West who were ready to recognise that even if the war against Yugoslavia was not legitimate in the proper sense, it was based on moral considerations (solidarity with the Kosovars as victims of repression). Indeed, Russia's overall approach – and not only the official one, but also that manifested by the public opinion – was marked significantly by moral imperatives.

The fact that these imperatives were different for Russians can be explained by, among other things, the different focus upon what had preceded the NATO military operation. The theme of ethnic cleansing against the Albanians in Kosovo was at the centre of public attention in the West, whereas it had hardly been mentioned in the Russian media. It should be noted, however, that their coverage of developments in Kosovo soon started to become more balanced (this time without much parallelism with the West).

The dynamics of opinion polls showed this very clearly. During the initial stage of the war, approximately two-thirds of respondents felt NATO had sole responsibility for unleashing it. After that, the percentage of those who condemned Slobodan Milosevic began to increase². The latter was certainly not presented as the incarnation of evil (as was the case in the West), but the theme of "solidarity with Serbs" started to include new motifs. For instance, even if Belgrade's behaviour in Kosovo had been far from irreproachable, it had not amounted to genocide³; it was also argued that it would be unjust to use double standards and blame only the Serbs for what had happened in Kosovo – without paying any attention to the destabilising activities of separatists in the region or to other similar cases both in the Balkans (where several hundred thousand Serbs had been pressured out of Krajina in 1994–95) or elsewhere (the Kurds in Turkey)⁴.

Another reason for Russian negativism with respect to the NATO military campaign against Yugoslavia was connected with Russia's own military operations in Chechnya (1994–96) and the earlier Soviet experience in Afghanistan.

Both these cases had generated the deep conviction that air strikes are not the most appropriate means of dealing with ethnic problems⁵ (a conviction that was apparently eroded precisely by the developments in and around Kosovo and that turned out to be insufficient to prevent the use of force in Chechnya some months later).

¹ *Startsev S.* Balkanskiy pristup geopoliticheskogo darvinizma // Osobaya papka NG (special appendix to "Nezavisimaya gazeta"). April 1999. No. 1. P. 12.

² *Vyzhutovich V.* Maslo – da, pushki – net // *Izvestia*. 16 April 1999. P. 1.

³ This argument became even more convincing later, with reports on significant exaggeration of the assessments concerning the number of Albanian victims of ethnic cleansing in Kosovo (a few hundred rather than tens of thousands). See: *Glebova E.* Te kto podderzhival NATO stali zhtvami naduvatel'stva // *Izvestia*. 10 Nov. 1999. P. 4.

⁴ Mikhail Gorbachev, among others, strongly condemned NATO for double standards in "Nezavisimaya gazeta" (21 April 1999. P. 3).

⁵ See interview with former commander of the 40th Army (Soviet armed forces deployed in Afghanistan) Colonel General Boris Gromov in "Nezavisimoe voyennoe obozrenie" (1999. No. 16. P. 1, 2).

Morally based condemnations went in parallel with serious concerns about the political implications of the war. Noteworthy was that it was not perceived only as a new phase of the conflict in the regional context; the primary concern was about Russia's broader stakes rather than its specific interests in the region. This seems to be the fundamental difference from the situation at the beginning of the century when Russia was competing with other major international actors for influence in the Balkans.

One of the most widely spread concerns was about the possible applicability of the Kosovo pattern to Russia itself or its immediate environment. Much of this alarmism resulted from the uncertainty about the country's territorial integrity. If a humanitarian catastrophe (especially with a considerable ethnic dimension) is regarded by NATO countries as a legitimate ground (or pretext) for intervention and if such situations could arise in Russia (which is by no means implausible), then Russia itself could sooner or later become a target of one of the next "humanitarian interventions"⁶. "Serbia today, Russia tomorrow" – this was a major concern underlying the overly alarmist reaction to the developments around Kosovo.

Possible external involvement in conflict zones in the former Soviet republics other than Russia was another exasperating – and, to some, more realistic – scenario: while NATO might consider operating against Russia per se as risky, there would be less restrictions (or self-restrictions) if the Kosovo model were applied outside Russia ("Serbia today, Nagorno-Karabakh tomorrow")⁷. This is in itself a direct challenge to the logic that considers all ex-USSR territory as "Russia's vital interest zone".

The air strikes against Yugoslavia, as viewed by Russia, were the most convincing justification for its negativism with respect to the prospect of establishing a NATO-centred Europe. Indeed, the Kosovo phenomenon has contributed to consolidating Russia's anti-NATO stand more than the entire vociferous campaign against the enlargement of NATO. Furthermore, if the thesis of Russian opponents to NATO's "aggressive character" had previously looked like either pure propaganda or something inherited from the Cold War era, the war against Yugoslavia was perceived as an impressive manifestation of its validity⁸. Any arguments that NATO might play the role of stability-provider in Europe (for instance, with respect to the issue of Transylvania) seemed to lose their relevance and become absolutely inappropriate.

The most disconcerting aspect of Russia's thinking about the developments around Kosovo concerns their global repercussions⁹. Many (most?) Russians have a very uncomfortable feeling that international law and the UN-based international order are

⁶ It should be noted that the notion of "humanitarian catastrophe" became particularly sensitive in Moscow several months later when the "anti-terrorist operation" in Chechnya resulted in approximately 200,000 refugees.

⁷ *Akhundova E.* NATO budet bombit i Karabakh? // *Obschaya gazeta*. 15–21 April 1999. P. 4.

⁸ According to an authoritative analyst and politician, Alexei Arbatov, from a defensive alliance opposing a strong military enemy in the East, NATO has transformed into "an expansionist alliance with offensive armed forces and operational plans". Quoted in "Konflikt v Kosovo: noviy kontekst formirovaniya rossiyskikh natsionalnykh interesov" (Moscow: East-West Institute (Moscow center) – IMEMO. June 1999. P. 19).

⁹ See the statement of the influential Council on Foreign and Defense Policy (SVOP) // *Nezavisimaya gazeta*. 16 April 1999. P. 1, 8.

actually collapsing, and this would be fraught with catastrophic consequences for Russia. That is why Russia has to prevent the erosion of the role of the UN Security Council and hinder the establishment of a new international system allowing arbitrary interference into the internal affairs of states (on "humanitarian" or any other grounds). There is the widespread feeling in Russia that this way of looking at the Kosovo case (and learning the appropriate lessons) might be sympathetic to a number of other international actors, including such-influential ones as China and India¹⁰ – which is by no means a groundless assumption.

Another matter of serious concern is Russia's role in the emerging international order. If it has a clearly "oligarchic" character with key decisions being the monopoly of a limited number of states, Russia's preoccupations depend to a considerable extent on belonging or not belonging to this "nucleus", on being or not being accepted in such a capacity by other major powers. The developments around Kosovo have proved that serious doubts in this respect are more than founded – in fact, consolidating the feeling that Russia is being relegated to the sidelines of world developments. In the most dramatic interpretation of this theme, some Russian observers warn that a new reorganisation of world power has already started – and that it is one that can be compared to two previous ones (in 1918 and 1945) or has an even more fundamental character.

Under these circumstances, Russians seemed to feel that they had only two options: either submit to the situation and adapt to it, or challenge the "hegemons".

The first approach argues in favour of taking the side of those who are powerful and predominant on the international scene, even if only for pragmatic reasons: better to be with leaders than with "marginals". The alternative could consist in looking for partners outside the "Euro-Atlantic" zone (and perhaps among anti-Western regimes), with the aim of making westerners take Russia into account.

Finally, assessment of Russia's interests in relation to Kosovo was profoundly set in the country's domestic context¹¹. This interconnection took two main channels. On the one hand, the Kosovo experience had considerable impact on the political atmosphere inside Russia; according to some evaluations, it opened up the possibility of changing the entire vector of the country's development. On the other hand, Russia's official policy with respect to the Kosovo case was strongly influenced by domestic factors; according to radical critics of the government, the Kremlin was motivated only by the constraints of the political struggle against domestic opponents, in the final analysis "betraying the Serbs" in order to get support from the West¹².

Indeed, even if such extremes are put aside, the domestic dimension of Russia's attitudes towards developments in Kosovo is significant. The NATO military operation in Yugoslavia is broadly perceived as discrediting "democratic values" (to the extent that they are associated with Western countries): "NATO strikes were carried out against

¹⁰ See: *Spirin P.* Problemy s Amerikoi Kitai reshit bez Rossii // *Nezavisimaya gazeta*. 12 May 1999. P. 1, 6.

¹¹ See: *Davidov Yu.* Problema Kosovo v rossiyskom vnutripoliticheskom kontexte // *Trenin D. and E. Stepanova (eds).* Kosovo: Mezhdunarodniye aspekty krizisa. Moscow: Gendalf, 1999. P. 247.

¹² This theme was broadly discussed in comments about former Prime Minister Victor Chemomyrdin's mediation efforts. See: *Zorin V.* Mir vashemy domu // *Profil* (Moscow). 14 June 1999. No. 2. P. 13–14.

Russian democracy rather than against Milosevic". Furthermore, this has provoked a real identity crisis of domestic pro-Western groups; most of them condemned the actions of NATO, and many are uncertain about arguments in favour of cooperative relations with the West in tune with the increasingly sceptic reaction of society at large¹³.

The communist and "national-patriotic" opposition used the events in Kosovo as a very convenient pretext to blame the Kremlin for its overall Western-oriented foreign policy strategy. The lamentations about the over-dramatised theme of "Russia being turned into a besieged fortress" were accompanied by other appropriate phenomena, such as xenophobia, over-emphasis on the importance of military power, appeals to replace the market economy with hyper-centralised management allowing for mobilisation of resources (as in war time), and so on.

For the official authorities, the most important domestic aspect of the events in Kosovo was the possibility of playing a role in settling the crisis: if successful, the government and the president's administration might hope to consolidate their positions inside the country. But there was the reverse side of the medal as well: they were (and still are) strongly criticised for not having provided adequate support for Yugoslavia, as well as for sending misleading signals ("we will not let Kosovo be touched"¹⁴) which were not accompanied by concrete actions.

The political struggle inside and outside the Kremlin, as well as the shadow of forthcoming parliamentary and presidential elections had a considerable impact on the behaviour of all major political actors with respect to the Kosovo crisis¹⁵. At the same time, its consolidating effect on the Russian domestic scene should not be exaggerated; building an anti-Western coalition based on broad condemnation of NATO's actions¹⁶ and advocated by the "national-patriotic" forces turned out to be impossible.

Russia's policy during the conflict

Before the beginning of the NATO military campaign, Moscow was trying to combine "solidarity pressure" over Belgrade¹⁷ with attempts to advocate the interests of the lat-

¹³ *Bovin A.* Komu eto vygodno? // *Izvestia*. 30 April 1999. P. 4.

¹⁴ This was reportedly stated by President Yeltsin on the eve of air strikes and was interpreted by Belgrade as a sign of strong support, allowing it to stand up firmly against NATO pressure. See: *Gornostayev D., Sokolov V.* Boris Yeltsin obyavil chto mi ne dadim tronut Kosovo // *Nezavisimaya gazeta*. 19 Feb. 1999.

¹⁵ For instance, most observers believe that President Yeltsin's decision to appoint former Prime Minister Victor Chemomyrdin as "special representative for settlement of the conflict in Yugoslavia" had strong anti-Primakov (then prime minister) and anti-Luzhkov (mayor of Moscow) motives since both these politicians were the most serious contenders for the next presidency. See: *Marsov V., Ulianov N.* Chemomyrdin zaimet-sa yugoslavskim krizisom // *Nezavisimaya gazeta*. 15 April 1999. P. 1, 3.

¹⁶ General Alexander Lebed, well-known Russian politician, stated on TV (with explicit reference to Kosovo): "We are looking everywhere for a national idea... Here it is!".

¹⁷ As one example of joint political actions, one could point to the Kosovo Diplomatic Observer Mission launched by Russia and the US in July 1998. However, Russian analysts and observers widely debated two questions: should Russia operate together with the West and does Moscow have significant tools with which to influence Belgrade?

ter (or, at least, to make demands for a less intransigent "international community")¹⁸. Combining and balancing these two approaches within the Contact Group required intensive and at the same time delicate diplomatic manoeuvring¹⁹. Moscow was successful in pursuing this line when it played a crucial role in preventing the military intervention of NATO in October 1998; it failed later, however, during the Rambouillet talks and on the eve of NATO air strikes in February/March 1999 (although this failure may be attributed to the West's "exhausted patience" rather than to poor performance of Russia's diplomacy)²⁰.

The war unexpectedly pushed the issue of establishing a "union" with Yugoslavia to the foreground of Russian policy debates²¹. Apart from "solidarity rhetoric", two arguments were developed to support this project: first, Russia is (or should be) interested in getting loyal partners and/or clients in the Balkans; secondly, Yugoslavia could realistically be considered a candidate for playing such a role (due to historic links and ethno-religious ties, on the one hand, and because it urgently needs Russia, on the other hand). But the initial (and somehow even hysterical) enthusiasm which greeted a possible "Union of Three" (Russia, Belarus and Yugoslavia) was downgraded by serious counterarguments.

Indeed, for Belgrade, only an alliance with military parameters would have made sense, whereas for Moscow, this was ruled out because of the risk of direct involvement in the ongoing war against the West. Also, there were doubts about Milosevic's motives, who needed Russia today but might opt for the West tomorrow, especially when looking for capital with which to restore the country (and these doubts were only reinforced by the analogy of the "ingratitude" of the three Baltic states, still an open wound for Russia). In addition, the cautious attitude of Russia's official authorities turned the idea of a union into a purely theoretical design with practically no chance of being translated into practical policy.

By and large, Moscow seemed to follow three basic guidelines during the war.

First, it developed a strong negative attitude towards NATO policy with respect to Kosovo and expressed its readiness to oppose the consequences of that policy.

Secondly, it worked to prevent the dramatic collapse of the whole system of relations with the West.

¹⁸ For instance, while supporting UN Security Council Resolution 1160, which introduced the arms embargo against Yugoslavia in March 1998, Russia dissociated itself from such measures as the denial of visas for senior Serbian representatives and a moratorium on government-financed credit support for trade and investment in Serbia. See: *Troebst S. The Kosovo conflict // Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI Yearbook 1999. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 47–62.

¹⁹ See: *Guskova E. Dinamika kosovskogo krizisa i politika Rossii // Trenin D. and E. Stepanova. Kosovo: Mezhdunarodniye aspekty krizisa*. P. 69–72.

²⁰ In a broader sense, the fact that the US and the UK started acting through Western institutions (such as NATO and the EU) instead of relying on the Contact Group may be attributed to Russian obstruction of efforts in the latter (*Troebst S. The Kosovo conflict*. P. 47–62). In Russian debates, this point seems to be completely ignored.

²¹ This idea, launched by Slobodan Milosevic after the beginning of air strikes against Yugoslavia, was supported by the State Duma of the Russian Federation on 16 April 1999. See: *Trenin D. and Stepanova E. Kosovo: Mezhdunarodniye aspekty krizisa*. P. 258.

Thirdly, it tried to capitalise on its role as mediator, looking for a peaceful solution to the crisis and a way to make Russia's engagement indispensable to all parties involved. During the various phases of the developments in and around Kosovo, priorities were given to one or the other of these three lines; at some junctures, they clearly contradicted each other.

The most challenging task for Russia consisted in avoiding a direct confrontation with the West (which could have been caused, for instance, by military assistance to Belgrade)²². Russia's top officials took concrete steps to dampen the wave of enthusiasm of proponents of a new Cold War²³. For some time, the slogan of preventing Russia's involvement in the ongoing hot war seemed to define Moscow's highest political priority (which, as was said earlier, provoked harsh accusations towards the authorities of "betraying their Serbian brethren").

On the political level, Russia's official negativism towards NATO was accompanied by efforts to maintain bilateral interaction with Western countries, as well as with the European Union. It seems remarkable that Russia's noisy anti-NATO campaign in the Kosovo context was oriented mainly (and almost exclusively) against the US, with the tacit understanding that the European allies had to yield to American pressure. But the central issue was the question of Russia's further relations with NATO. Those who had been against signing the Founding Act in 1997 assessed the Kosovo situation as convincing proof that their logic was correct and that cooperative relations with NATO are only an illusion legitimising NATO's policy and restricting Russia's ability to oppose it. Accordingly, Moscow's negativism towards NATO actions in Yugoslavia demanded resolutely breaking off all relations with the military alliance.

However, many in Moscow were apprehensive that such a break would lead to the restoration of a confrontational pattern of relations with the West. Furthermore, political settlement of the situation around Kosovo required interaction with NATO²⁴. The latter would remain an influential structure in the post-settlement context as well, and having no mechanisms for dealing with NATO would hardly be in Russia's interests.

By and large, the outcome seemed to be the following: to reduce considerably the profile of relations with NATO, without however breaking them off completely and irreversibly. This was the logic behind the decision "to freeze" Russia–NATO relations – a decision which represented a compromise achieved after a serious struggle between "hawks" and "doves" both inside and outside the Kremlin.

²² In this respect, Alexei Arbatov stated that the crisis in Kosovo was more dangerous than the Cuban missile crisis in 1962 (*Segodnia*, news programme on TV channel NTV. 22 April 1999. P. 3; *Nezavisimoye voyennoye obozreniye*. 1999. No. 15. P. 1).

²³ The list of actions suggested by them included: withdrawing from the UN embargo on weapon supplies to Serbia, delivering modern arms to Belgrade (in particular, air defense systems), training Serbian military personnel in Russia, allowing Russian volunteers to go to the Balkans, renouncing ratification of the START-2 and so on. One of the senior Ministry of Defense officials stated, that "there could even be something worse than the Cold War" (*Segodnia*. 12 Oct. 1998). The press secretary of President Yeltsin had to officially disavow such ideas. See: *Positsiyu Rossii opredelyayut ne voyenniye* // *Rossiyskaya gazeta*. 15 Oct. 1998.

²⁴ *Arbatov A. Kak rasputat balkanskije uzly* // *Nezavisimaya gazeta*. 7 May 1999. P. 6.

Interestingly enough, the events in Kosovo had a specific impact on Russia's concerns about NATO expansion eastward. While receiving additional justification, these concerns became paradoxically coupled with predictions that NATO, having experienced considerable problems with Kosovo, would be more cautious in the future and refrain from moving too quickly in the direction of Russia's frontiers. The alliance would also be motivated by the desire to de-dramatise Russia's arrogant reaction to the war against Yugoslavia. There were also hopes that the enthusiasm of new potential candidates to join NATO would be somehow diminished by NATO's aggression²⁵.

Uncompromising condemnation of NATO was expected to bring about additional gains to Russia's foreign policy. In fact, this did not happen. In the UN Security Council, Moscow failed to get support from the majority of non-NATO members. Beijing's reaction was similar to that of Moscow, but considerably less challenging, and in the later stage was focused almost exclusively upon the air strike against the Chinese embassy in Belgrade.

As for Russia's partners in the Commonwealth of Independent States (CIS), it was expected that NATO's attack against Yugoslavia would promote a rallying around Russia on an anti-NATO basis. But there were only some sporadic signals to this effect (as in the Ukraine parliament²⁶). At the same time, attempts to develop a joint CIS reaction to the NATO aggression against Yugoslavia failed. Even the idea of boycotting the NATO jubilee session in Washington did not work. In the final analysis, only Belarus President Lukashenko predictably supported Russia's strong anti-NATO position²⁷. Furthermore, some CIS country leaders (such as Geidar Aliev in Azerbaijan and Eduard Shevardnadze in Georgia) saw in the Kosovo scenario an attractive model for addressing their own persistent conflicts²⁸, thereby presenting an obvious challenge to Moscow's claim of a "special role" within the CIS (in particular, with respect to what is perceived – or presented – as Russia's exclusive peacekeeping potential in this area).

Notwithstanding all these "negative" developments related to the Kosovo crisis, its evolution after the beginning of NATO air strikes unexpectedly played into the hands of Russia. Indeed, when the hostilities initiated against Yugoslavia did not bring about "quick victory", the situation paradoxically ensured Russia's international centrality (although only temporarily). A "keeping the Russians out" approach seemed to be replaced by "how to get them in". Now, Moscow was asked to mediate, its efforts were welcomed, its arguments were listened to, and hopes were expressed that it would contribute to forging a settlement and finding the way out of the impasse into which NATO had worked itself²⁹.

²⁵ See: *Karaganov S.* Kak obratit porazheniye v pobedu // Argumenty i fakty. April 1999. No. 15. P.4.

²⁶ The sensitivity in Ukraine is explained to a considerable extent by the Crimean problem (with the obvious possibility of drawing a parallel with the Kosovo case: "Kosovo today, the Crimea tomorrow?"). See: *Kirillov Y.* Segodnia – Kosovo, zavtra – Krym? // Patriot. 4–11 July 1999. No. 28. P. 10.

²⁷ *Novoprudskiy S.* Soyuz borby i truda // Izvestia. 25 April 1999. P. 1.

²⁸ See: *Korbut A.* Baku gotov voevat za Karabakh // Nezavisimaya gazeta. 3 June 1999. P. 5; *Broladze N.* Popytki uskorit mirotvorcheskie protsessy // Nezavisimaya gazeta. 3 June 1999. P. 5.

²⁹ *Berezovskaya Y.* Rossiya priglasyat na klyuchevuyu rol // Izvestia. 28 April 1999. P. 1; *Krivova I.* NATO khochet aktivizirovat rol Moskvyy // Russkaya mysl. 29 April – 5 May 1999. P. 6.

Psychologically, this was an important compensation for the humiliating feeling of having been ignored when the decision of going to war was being taken. Politically, this gave Russia a chance to increase its international role, and Russia's diplomacy used this chance, operating energetically and professionally. Nevertheless, these efforts (as well as their practical results) were considerably affected by all the above-mentioned controversial and conflicting trends – both in Russia's political thinking and in its political mechanisms.

Not surprisingly, comments in Russia about Russia's role in the Kosovo settlement finally achieved in June 1999 vary over a very broad spectrum. Indeed, assessments concerning the most important aspects of the settlement and the character of Russia's involvement may be totally contradictory (see table below³⁰).

In fact, the list of such discrepancies could be much longer. And this is in itself striking, since condemnation of the NATO military operation in the Balkans was almost unanimous. But the long awaited “foreign policy consensus” turned out to be superficial and fragile – in any case insufficient for developing a coherent policy line that would enjoy broad domestic support and international recognition.

Military security and the use of force: new approaches

In light of the NATO air strikes against Yugoslavia, Russia announced its intention to reconsider a number of key elements of its policy concerning military aspects of security. Several ambitious ideas have been developed in this context: increasing military expenses; focusing upon modern military technologies (including those that might be used in outer space); highlighting the role of nuclear weapons as a counterbalance to NATO conventional preponderance; changing the approach to the deployment of nuclear weapons (with suggestions of deploying them in Belarus, the Kaliningrad “special zone” and in the Navy); reconsidering unilateral pledges with respect to tactical nuclear weapons as well as other arms control agreements; proceeding from an assumption that Russia faces major military threats from the Western strategic direction; promoting a CIS-based military alliance; and so on.

Many of these ideas had been expressed earlier, but the developments in Kosovo made them more convincing. It is clear that various corporate forces in Russia are interested in articulating these themes, with the Kosovo case providing additional arguments for doing so. At the same time, obvious financial constraints prevent many of these suggestions from being implemented. A more sober analysis would point to their counterproductive nature in terms of Russia's interests³¹. It would not be an exaggeration to say, however, that the developments around Kosovo have triggered a process of reassessment of the military aspects of security in Russia.

³⁰ См. таблицу на следующей странице.

³¹ For instance, deploying nuclear weapons in Belarus might bring about “nuclearisation” of new NATO members which would inevitably undermine Russia's security.

<ul style="list-style-type: none"> • Russia's contribution to mediation was essential; Moscow induced the West to soften its position³², convinced Belgrade to accept settlement and finally managed to rechannel it into the UN framework. 	<ul style="list-style-type: none"> • Russia only operated as a "postman", delivering NATO's demands to Yugoslavia³³; Moscow betrayed Serbs by refusing to back them any longer and pushing them to capitulation³⁴.
<ul style="list-style-type: none"> • Former Prime Minister Victor Chernomyrdin played a crucial role in reaching the agreement and may even deserve a Nobel Peace Prize. 	<ul style="list-style-type: none"> • He operated extremely non-professionally, was manipulated by Americans (or he may even have deliberately played into their hands, which amounts to betrayal), and renounced many important measures that had been achieved by the Foreign Ministry (which had very low chances of renegotiating his "concessions" later).
<ul style="list-style-type: none"> • The famous "march" of the 200 Russian peacekeepers from Bosnia to Pristina (12 June) ahead of the peacekeepers of the other contingents was a formidable move in terms of its psychological, political and military effects, allowing Russia to raise its stakes in the settlement process and making the West more respectful towards Russia and more responsive to its demands. 	<ul style="list-style-type: none"> • This was a hasty and poorly planned action, fraught with high political and military risks and not seriously thought over in terms of its consequences³⁵.
<ul style="list-style-type: none"> • Russia's involvement in KFOR is commensurate with its role as a major European power and consolidates its international status. 	<ul style="list-style-type: none"> • Without having its own sector and subject to a single command chain, Russia operates as a junior partner, has no chances of influencing the situation in Kosovo³⁶ and in fact only provides an additional political coverage to the NATO-led peacekeeping operation³⁷.

³² In particular, to accept the need for a UN mandate, to define the forthcoming introduction of military personnel in Kosovo as a "security presence" and to allow Belgrade to maintain some forces in the province (as agreed by the G8 in Bonn). See: *Vinogradov B.* Diplomaty reshali sudbu Kosovo za zakrytymi dveriami // *Izvestia*. 7 May 1999. P. 1; *Rossia sblizila pozitsii Belgrada i NATO* // *Nezavisimaya gazeta*. 8 May 1999. P. 1, 6.

³³ As a variation on this theme: even if Moscow attempted to influence the course of negotiations, these attempts were deliberately blocked by NATO, as happened when the indictment was issued against Milosevic by the Hague International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. See: *Gornostayev D.* Zapad obmanul Rissiyu i postavil krest na balkanskom uregulirovanii // *Nozavisimaya gazeta*. 28 May 1999. P. 1. President Yeltsin had to threaten to withdraw from negotiations if Western countries continued to disregard Russia's initiatives (*Kreml serditsa na NATO* // *Nezavisimaya gazeta*. 13 May 1999. P. 1, 6).

³⁴ Russian "hawks" defined the peace settlement as a "new Munich" (*Izvestia*. 4 June 1999. P. 1).

³⁵ Although the immediate reaction of Russian public opinion to this operation seemed to be positive, there was also an uncomfortable feeling that it was mainly a gesture aimed at raising the moral of the domestic audience ("we are the first in Kosovo!"). At the same time, it dramatically discredited Russia's whole political machinery in the eyes of external partners (with the foreign minister, in the process of negotiating, not even being informed and being put in an extremely clumsy situation).

³⁶ The deployment of Russian peacekeepers in the northern part of Kosovo, as had reportedly been discussed at earlier stages of negotiations, would allow Belgrade to maintain links with these areas, which would have been of crucial importance in case of eventual division of Kosovo (*Izvestia*. 22 May 1999. P. 1). Russia failed to get agreement of NATO partners on this scheme.

³⁷ Of note is that the Russian military stress "normal and business-like relations" with NATO peacekeepers in Kosovo (interview with Commander-in-Chief of Airborne forces Colonel General Georgi Shpak in "*Nezavisimaya gazeta*". 24 June 1999. P. 1, 2).

It was in the middle of NATO operations against Yugoslavia that President Yeltsin decided to introduce changes into the National Security Concept (which had been adopted less than 18 months earlier). A draft of the new Military Doctrine was published some months later. Both initiatives were politically inspired by the desire to develop an adequate “conceptual” response to the Kosovo case³⁸; and both documents clearly reflected Russia’s re-emerging concerns about “increasing external military threats”, as well as its readiness to react to them with all available means (including nuclear weapons)³⁹.

On the level of concrete actions, the strategic exercise “Zapad 99”, which involved training flights of heavy bombers towards North America, was held in mid-1999 as a kind of spontaneous response to the developments in Kosovo. They were to demonstrate that Moscow does not consider such missions irrelevant. This was only one of various signals aimed at recalling the existence of Russia’s “nuclear and missile shield” (something that Moscow had deliberately avoided doing during the last decade).

However, even more important was Russia’s desire to make its military abilities more credible in terms of responding to sub-strategic challenges. Russia’s strategic bomber (such as Tu 160 and Tu 95MC) pilots were reported to be trained to deliver high precision non-nuclear strikes on targets located both at a distance of several thousand kilometres from Russian territory and in areas of traditional responsibility of tactical aircraft and naval aviation. In other words, the role of strategic aviation is to be increased, envisaging its use in a broader range of conflicts and missions (including non-nuclear ones). In particular, the exercise of strategic air forces (37th Air Army) that took place in spring 2000 was “southward oriented”⁴⁰.

Another notorious (and symbolic) example of Russia’s activism is a three month mission of the North Fleet squadron to the Mediterranean announced for mid-2000. This event is unprecedented in terms of scale; in particular, the squadron is to include Russia’s most modern cruisers, such as *Peter the Great* and *Admiral Kuznetsov*, and five nuclear submarines⁴¹.

Such activities reflect the most controversial consequences of the developments around Kosovo for Russia’s thinking about its interaction with the external environment — that is, a serious reassessment with respect to the use of force. On the one hand, its use becomes “less unjustifiable”: NATO has set a precedent, and Russia should not hesitate in the event that it considers resort to military means necessary. On the other hand, to avoid what happened to the Serbs, Russia has to rely on military

³⁸ See comments by Sergei Ivanov, Secretary of Russia’s National Security Council, in his lecture at the Moscow State Institute of International Relations on 14 March 2000 (O novoi redaktsii Kontseptsii natsionalnoi bezopasnosti Rossiyskoi Federatsii. Moscow 2000).

³⁹ The new version of the National Security Concept was adopted on 10 January 2000; the Military Doctrine was adopted on 21 April 2000.

⁴⁰ *Sokut S. Razvorot v yuzhnom naprevlenii // Nezavisimioe voyennoe obozrenie*. 21–27 April 2000. No. 14. P. 3.

⁴¹ See the interview with the head of the military training department of the Russian Navy, Vice Admiral Nikolai Mikheev // *Nezavisimioe voyennoe obozrenie*. 21–27 April 2000. No.14. P. 1–3.

strength rather than on illusions about justice and good intentions in international relations.

Since these conclusions may be shared elsewhere in the world, some analysts enthusiastically predicted a growing interest in Russian arms on the world market⁴². However, this side-effect of the crisis in Kosovo will only become evident after some time and may be nullified by the impressive performance of NATO's high-precision weapons in the war against Yugoslavia. At the same time, Russian thinking seems to be less concerned with the possibility of an increasingly militarised world. Yet, this trend could have obvious negative implications for Russia's security and foreign policy interests; the same is true for the erosion of the nonproliferation regime. In principle, this should make Russia interested in minimising such destabilising consequences. But this would require cooperative efforts together with Western countries, while the very possibility of such efforts was perceived as being seriously undermined by the events in Kosovo.

Finally, the Kosovo case has undoubtedly affected the attitude of the government, political elites and public opinion at large with respect to the problem of using force in Russia's domestic conflicts. Indeed, the military offensive in Chechnya in the second half of 1999 began under the obvious impact of the "Kosovo model", all official statements to the contrary notwithstanding. Actually, after almost three years of "hesitation" with respect to the breakaway republic, Moscow decided to use force — exactly as NATO did in Yugoslavia, but with the convincing justification that it was applying this means to its own territory, that is, without violating international law. It does not necessarily mean that Russia's second Chechen war⁴³ would not have happened without Kosovo. But the NATO military operation against Yugoslavia contributed to eroding the political and psychological obstacles reducing Moscow's freedom of action with respect to Chechnya.

Furthermore, Russian authorities used reference to the Kosovo case to reject all criticism from the West about the disproportionate use of force and the considerable number of civilian victims in Chechnya. This may not seem very convincing if one considers the specific characteristics of both operations. However, the link is based not so much on a rational comparison as on a kind of sub-conscious thought pattern: we had to "swallow" your actions in Kosovo, you have to do the same with respect to ours in Chechnya.

Such logic could be considered simplistic, ill-grounded or infantile, but it exists in Russia's policy-thinking and policy-making. As paradoxical as it might seem, the "humanitarian interventionism" in Kosovo made Moscow immune to criticism from those strongly condemning it for the "humanitarian atrocities" in Chechnya. Moreover, some Russian observers note that, while NATO is facing increasing problems with fulfilling its mandate in Kosovo, the NATO countries' indignation with respect to Moscow's "anti-terrorist operation" in Chechnya is becoming more moderate⁴⁴. Another version

⁴² Karaganov S. Kak obratit porazheniye v pobedu // Argumenty i fakty. April 1999. No. 15. P. 4.

⁴³ The first one, according to the modern Russian political parlance, took place in 1994–96.

⁴⁴ Shumilin A. Mirotvortsy pod pritsemom // Expert. 21 Feb. 2000. No. 7. P. 63.

of this link assumes that both sides may have achieved a deal of “exchanging Kosovo for Chechnya”: Russia reducing its support to Milosevic in the first case in return for the West softening its position on Moscow’s actions in the second⁴⁵.

Searching for a future agenda

Although Moscow endorsed the NATO-promoted logic of resolving the crisis in Kosovo through an international and military presence in the province in June 1999 and even contributed to imposing it on Belgrade, it was by no means enthusiastic about the subsequent developments in the area. On the contrary, comments in Russia about Kosovo are increasingly critical.

In particular, a matter of special attention is the failure of the NATO-led KFOR to provide effective security protection to the Serb minority in Kosovo. Indeed, it is pointed out that a few hundred thousand Serbs left Kosovo after the introduction of NATO-led forces, while numerous reports of violence against the Serbs have been submitted by independent observers⁴⁶. These have led many Russians to believe that either the argument of NATO actions being motivated by human rights considerations is nothing but a pretext, or that it is of a selective character and does not apply to the Serbs⁴⁷. Paradoxically, the image of NATO playing unfair and being hypocritical has become even stronger since the air strikes stopped. Furthermore, while new evidence of the Western countries’ biased attitude emerges, the 1999 decision of NATO to intervene appears increasingly unconvincing to many Russians⁴⁸, but also based on deliberate manipulations, disinformation and provocation⁴⁹. In any case, it is claimed that, after establishing international control over the region, the situation there has worsened rather than improved⁵⁰.

Russia’s other grievances are focused upon inadequate implementation of various provisions of UN Security Council Resolution 1244. The establishment of the KLA-based protection corps was assessed as being in contradiction with the proclaimed goal of disarming Kosovo Albanians. Decisions to issue personal identification documents and to introduce a parallel currency, the D-mark, were considered as affecting the sovereignty of Yugoslavia over the province. These and many other facts are regarded as

⁴⁵ *Sysoev G.* Chechnya v obmen na Kosovo // *Kommersant*. 3 March 2000. P. 3.

⁴⁶ Kosovo — eto, napomnim, chast Yugoslavii // *Trud*. 1 April 2000. P. 4.

⁴⁷ *Fokina K.* Serbam ne dayut dazhe ulti iz Kosovo // *Nezavisimaya Gazeta*. 29 Oct. 1999. P. 6.

⁴⁸ *Yusin M.* Voina mifov // *Izvestia*. 24 March 2000. P. 1–5.

⁴⁹ The most scandalous fact, as reported by Russian press, concerns the information about 40 victims in Rachak discovered on 15 January 1999. This information, which became a formal pretext for the NATO military operation, was completely denied one year later by independent forensic scientists from Finland. See: *Fokina K.* Rasstrela v Rachake ne bylo// *Nezavisimaya Gazeta*. 25 March 2000. P. 6. Another widespread comment is about the role of the US special services in supporting the KLA separatists and promoting their activism in order to “explode” the province of Kosovo. See: *Plotnikov N.* Veet kholodnoi voynoi // *Nezavisimoe voyennoe obozrenie*. 24–30 March 2000. No. 10. P. 2.

⁵⁰ *Slabyanko A.* Pod muzyku Vivaldi // *Vek*. 24 March 2000. No. 12 (37). P. 3.

leading to Kosovo's *de jure* secession from Yugoslavia, contrary to the compromise that seemed to have been achieved in June and to the letter of Resolution 1244⁵¹.

Furthermore, there are growing concerns about the KLA's attempts to "export" secessionism to neighbouring areas of southern Serbia (Preshevo) by using the same methods that proved so efficient for separatists in Kosovo. According to some military experts, this could even lead to clashes between Yugoslav ground forces and KFOR⁵². NATO is also suspected of continuing its pressure and conspiracies against Serbia, with Montenegro becoming the next target where the Kosovo model can be used. However, Russia regards the trend towards building a "greater Albania" as fraught with serious consequences for stability in the Balkans. It is noteworthy that, in some comments, the United States is suspected of promoting this scenario against the interests of the Europeans. Russians warn the Europeans about Kosovo turning into a pole of attraction for criminals, a safe haven for terrorists and a centre for illegal drug traffic and arms trade⁵³.

Another important aspect of Russian comments on Kosovo is the debate about the future of the country's involvement in the region, which is stimulated by two sets of arguments. On the one hand, Russian officials complain that numerous practical actions in Kosovo, after it became a *de facto* international protectorate, were taken without consulting the Security Council and even without informing it properly⁵⁴. This undermines the very logic of Russia's involvement, built upon the idea of re-channeling the settlement into the UN framework. Under such circumstances, it is argued, Russia should consider withdrawing from the process of settlement since Moscow has proven to be unable to influence it⁵⁵. As a minimum, some argue, Russia's presence in Kosovo should be reduced because it only leads to its discreditation, makes the country dependent on the West and represents a considerable financial burden⁵⁶.

Moreover, it is argued that the very necessity of Russia's involvement in Kosovo is questionable. Indeed, one fashionable theme in recent Russian debates on foreign policy is focused on the idea of reducing its scope and getting rid of residual superpower ambitions⁵⁷. Since Russia does not have financial, military and political resources to project its influence far beyond its borders, it should concentrate upon its immediate neighbourhood rather than try to compete with other actors in a region that is located 2000 kilometres away from Russia's territory⁵⁸.

⁵¹ Yusin M. Moskva omrachila triumf zapadnykh diplomatov // Izvestia. 23 Sep. 1999. P. 1.

⁵² Nezavisimaya gazeta. 29 March 2000. P. 1.

⁵³ Kosovo prevraschaetsa v anklav prestupnosti i nasiliya // Puts planety (ITAR-TASS). 13 March 2000.

⁵⁴ See interview with Russia's representative in the UN Security Council Sergei Lavrov, in "Izvestia" (11 Nov. 1999. P. 4).

⁵⁵ Yusin M. Op. cit. P. 1.

⁵⁶ As a concession to this logic, Russia withdrew its agreement to send special police forces to Kosovo.

⁵⁷ This point, for instance, is developed in the reports of the SVOP. See: Strateguiya dlia Rossii: Povestka dnia dlia prezidenta-2000. Moscow: Vagrius, 2000. P. 92–93.

⁵⁸ See interview with Vladimir Lukin, Deputy Speaker of Russia's State Duma, in "Nezavisimoe voyennoe obozrenie" (25 Feb.–2 March 2000. No. 7. P. 7).

On the other hand, opponents of Russia's neo-isolationism argue that the country's size and geopolitical location make international involvement imperative. Certainly, this involvement should not have a challenging or assertive character; it can be cautious, moderate and selective — but a self-imposed disengagement from world affairs is unacceptable. In this light, Russia should not consider the Kosovo case “closed”, even if turning it into a matter of serious dispute is impossible or undesirable⁵⁹.

Developing the argument, some maintain that the “deglobalization” of the Kosovo issue would allow Russia to focus upon the regional dimension of the problem. This might even require increasing Russian involvement: to promote a more impartial attitude in all parties to the conflict, to protect (if necessary) the Serbs, but also to keep Serbia from using force in an attempt to regain lost territories⁶⁰. Furthermore, fulfilling these tasks could be facilitated if a Russian military base were established in the region⁶¹.

In a broader sense, Russia's political presence in the Balkans, even if not openly articulated as an official goal, should implicitly be considered the country's most significant regional interest. Such a presence could be regarded as necessary in order not to let the developments in the area be controlled completely by other international actors. Also, a Russian presence seems to be both acceptable and desirable to regional and external actors as an important balancing element. The Balkans, in this line of thinking, might represent the only area outside the territory of the former USSR in which Russia has a chance to achieve results that are not available to other external actors (as happened in February 1994 when Russia prevented NATO's air strikes against Serb forces near Sarajevo — thus operating, for the first time in the post-Soviet period, as a real “great power”).

By and large, the tone of Russian comments both on the situation in the region and on NATO policy therein continues to be predominantly negative. However, the overall implications of the Kosovo case are apparently assessed in a less dramatic way.

Indeed, in spring 1999, the NATO military campaign in the Balkans and Russia's hostile reaction to it seemed to set a new long-term agenda for their future relations. There were serious grounds to fear a progressive erosion, with the Kosovo factor becoming a constant irritant. One year later, the situation does not seem as tense as was predicted. On the Russian side, two closely interrelated factors have contributed to reducing the hyper-sensitivity towards the Kosovo situation: changes on the domestic political scene and shifts in foreign policy attentions.

Russia's long-awaited transition to the post-Yeltsin era has passed smoothly, without being accompanied by any serious political earthquake (if the war in Chechnya is put aside). This “soft” transition calls for a certain degree of continuity in various areas,

⁵⁹ See: *Gornostaev D.* Rossiia ustala zhdat reshenia OON // *Nezavisimaya Gazeta*. 24 March 2000. P. 1–6; *Sysoev G.* Nash spetsnaz ne puskayut v Kosovo // *Kommersant*. 24 March 2000. P. 3.

⁶⁰ See comments by Colonel General Leonid Ivashov, high-ranking official from Russia's Ministry of Defence, and vice-speaker of State Duma Vladimir Lukin, in “*Nezavisimaya gazeta*” (24 March 2000. P. 6).

⁶¹ This idea was put forward by some Russian military and parliamentarians. See: *Nezavisimaya gazeta*. 18 March 2000. P. 6; *Nezavisimoe voyennoe obozrenie*. 31 March — 6 April 2000. No. 11. P. 2.

including foreign policy, from Russia's new leader, Vladimir Putin. Indeed, foreign policy was practically absent from his presidential campaign.

However, his accurately cultivated image of an energetic leader who is ready to take responsibility, who can take decisions (even tough ones) and who is able to implement them – did create the temptation of capitalising upon the issue of foreign relations. If being resolute in fighting terrorists in North Caucasus turned out to be very sympathetic to the public opinion, why not project this scheme into the foreign policy area, just to show uncompromising firmness towards external actors. Taking into account recent shifts in public opinion, one could anticipate that energetic outward-oriented actions, gestures or words would be met positively by society, thus consolidating Putin's position. Against this background, it is especially interesting to note that he has not used the attractive formula of strongly condemning the West for aggression in the Balkans.

One could certainly assume that Putin did not need to increase available support by such means, as his election was practically predetermined. But there may be another assumption behind the ideology of the new Russian leadership. However vague and unclear this ideology might be, its core element is the idea of building a strong state – functional, viable, sustainable, but not necessarily assertive in the international arena. Putin wants to be rational, whereas entering into confrontation with the West is not rational in terms of this over-rid. It is noteworthy that the above-mentioned National Security Concept points to objective commonality of Russia's interests with "leading states of the world", and especially underlines the cooperation "first of all" with these countries. The message could not be more unambiguous: Russia wants to be *with* them and *among* them.

Moscow seems ready to go quite far along the line of developing a pragmatic cooperative relationship with the West. In this regard, Putin has sent very strong signals: the ratification of START-2 and Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), the confirmation of Russia's readiness to develop arms control further on, the decision (against strong domestic resistance) to "thaw" relations with NATO. This list should also include Putin's numerous meetings with Western politicians and his patient attempts to explain Moscow's logic in dealing with Chechnya, his deliberate line of not dramatizing various statements and resolutions on this matter (which otherwise could easily have been qualified as scandalous interference in Russia's domestic affairs), and even a certain degree of growing openness in North Caucasus in response to Western demands. In other words, whatever Russia's hyper-sensitivity towards the issue of Chechnya, it is not considered an obstacle for "business as usual" relations with the West, or even for promoting an ascending trend therein.

Not surprisingly, the issue of Kosovo has become less prominent against this new background of Russian foreign policy. It should be noted that Russian politicians prefer not to go there (in striking contrast to the frequent visits of Madeleine Albright, George Robertson, Xavier Solana and other prominent Western political figures). It is true that Russians do not have much of a chance of being warmly welcomed in Kosovo, but it is also true that the relevance of this region seems to be changing for Russia – it is now less inclined to consider it a matter of dramatic discord with the West.

Quite the contrary, if Kosovo is to be dealt with, it will have to be only one of various aspects of a cooperative relationship between Russia and the West⁶². At least, this seems to be the message of the “early Putin” Russia: building the overall context of partnership is more important than focusing upon disagreements, however serious they might be.

The obstacles to such a partnership have certainly become more serious after the events in Kosovo. In particular, they dealt a heavy blow to schemes arguing in favour of developing a kind of “Russia–NATO axis” as the major structural element of the future European architecture. This model has poor chances of re-emerging, although getting out of the crisis “together with NATO” remains the most realistic option⁶³.

The scenario of Russia’s *rapprochement* with Europe may, however, have much better prospects. It is true that the ability of the Europeans to operate independently from the US has turned out to be considerably lower than expected in Moscow. Although such expectations were probably based on wrong assumptions, NATO’s predominance in dealing with Kosovo was viewed as undermining the process of building a strong “European pole”⁶⁴. At the same time, it is hoped that the Kosovo crisis will promote the self-identification of the Europeans and a more energetic search on their part for a more prominent international role⁶⁵.

It should be noted that Russia pays very serious attention to the recent developments in the Common Foreign and Security Policy (CFSP). To what extent the latter has the potential to evolve into an “extra-NATO” pattern may be a matter of some misperception and illusion in Moscow, but the possibility of developing cooperative interaction with this structure is regarded as deserving thorough consideration.

By and large, Russia’s increased focus upon Europe in the post-Kosovo context is a remarkable phenomenon. Whether it will be reciprocated by Europe’s focus upon Russia remains to be seen.

⁶² The Contact Group resumed its activities with Russia’s participation in March 2000. It should be noted that Russian diplomats were reported to have appealed for a return to what was achieved during the Rambouillet talks (which were criticised by Moscow in 1999 for imposing an ultimatum on Belgrade). See: Trud, 1 April 2000. P. 4.

⁶³ Noteworthy is the joint Russia–NATO–EU statement on Kosovo adopted at the trilateral meeting of foreign ministers in Lisbon in March 2000 – a statement which provoked strong criticism on the part of Belgrade. See: Kommersant, 17 March 2000. P. 3.

⁶⁴ According to Nikolai Mikhailov, State Secretary in the Russian Ministry of Defence, the strategic goal of the US in Kosovo consisted in creating a long-term pole of instability for Europe as the main American competitor. See: Yugoslavia: god spustia posle agressii NATO v Kosovo // Kompas (ITAR-TASS). 7 March 2000. See also: Danilov D. Eroziya struktur evropeyskoy bezopasnosti // Konflikt v Kosovo: noviy kontext formirovaniya rossiyskikh natsionalnykh interesov. Moscow: East-West Institute, Moscow center (IMEMO), June 1999. P. 18–21.

⁶⁵ Comments substantiating this view include critical assessments of the US role in Kosovo made by some European political and military officials (such as General Sylvio Mazzaroli, former KFOR Deputy Commander). See: Nezavisimaya gazeta, 24 March 2000. P. 6.

15 YEARS LATER: FROM KOSOVO TO CRIMEA*

В связи с полувековым юбилеем итальянского журнала «The International Spectator» редакция подготовила специальный выпуск (Special Anniversary Issue, December 2015, no. 4/50), в котором были вновь напечатаны наиболее интересные и сохраняющие актуальность статьи из числа появившихся на страницах этого авторитетного в профессиональных кругах издания. Каждая из статей сопровождалась коротким аналитическим дополнением — с оценкой (или переоценкой) не только тех сюжетов, которые были предметом внимания много лет назад, но и того как они трактовались в то время и насколько эти трактовки оказались обоснованными или заслуживающими корректив. При этом все здравствовавшие на тот момент авторы статей написали такие комментарии о своих собственных взглядах — через полтора, два, иногда даже три десятилетия после того, как они были высказаны. Статья «15 лет спустя: от Косово до Крыма» представляет собою именно такой краткий ретроспективный анализ, отталкивающийся от другой публикации автора — «Фактор Косово во внешней политике России», также воспроизводимой в настоящей книге (обе статьи — на английском языке).

The International Spectator published my article in 2000. As the title clearly suggests, the aim was to consider how the phenomenon of Kosovo affected Russia's foreign policy. My present comments focus exactly upon this theme. They pretend to address neither the overall issue of Russia's international behaviour nor the situation in the Balkans, and even less the policy of the West therein. They only represent a modest attempt to draw the line between what happened fifteen years ago and what is taking place nowadays — in terms of Russia-related aspects of international developments.

The continuity within this timeframe seems remarkable. The cases of South Ossetia (2008), the Crimea (2014) and Southeastern Ukraine (2014–15) look like they are logically inscribed in a certain trend which began much earlier. Retrospectively, there are many reasons to believe that the trend crystallised at the time and in the context of the crisis around Kosovo. But the track has not been either linear or unidimensional. When considering how Russia's reaction to the developments in and around Kosovo evolved into its Crimean/Ukrainian course, one can see significant similarities between the two cases, but also some indicative differences. Both sets of parameters deserve attention.

* Статья «15 лет спустя: от Косово до Крыма» (на англ. яз.) была опубликована в журнале «The International Spectator» (Rome. 2015. No. 4).

The crisis in Kosovo was not the first post-Cold War situation that put Russia and the West on different sides of the barricade. Their mutual alienation had started much earlier, with the first round of debate on NATO enlargement. But it was the Western countries' military operations against Serbia to which the "new Russia", for the first time during its post-Soviet existence, reacted with a clear, official anti-Western position.

Fifteen years later, anti-Westernism has almost become Moscow's official policy line, both ideologically and in practical terms. All denials thereof notwithstanding, Russia currently positions itself and operates as an opponent and antagonist of Western countries. Without debating here the sources and the driving forces of this phenomenon, one has to recognise its full-fledged existence today, almost three decades after the end of the Cold War. It is a noisy, conspiracy-oriented and assertive phenomenon. What was a tentative, hesitating and cautious "deviation" from the mainstream in the Kosovo times, has now become the mainstream itself.

Regrettably, the cautious diagnosis set out in the article of 2000 has proved to be correct – although one could now think that it should, perhaps, have been presented more dramatically and in a future-oriented form as the most probable scenario of forthcoming developments. But what could have been more spectacular at the time than the famous "U-turn" of Evgeniy Primakov over the Atlantic in March 1999? "Russia will not follow you when it disagrees with what you do" was the message addressed to the West with respect to Kosovo. By the time of the Crimean crisis, it had been transformed into another formula: "Russia will do what it considers necessary, despite any of your disagreements, objections and protests".

Noteworthy, however, was that Primakov always stressed the idea of cooperative relations with the West, even when initiating or supporting Russia's firm stand in opposition to it. This was both prior to, and in the course of his prime-ministership during the Kosovo crisis – and later, until his very last days, scarred by the Crimean and Ukrainian developments. Maintaining a delicate balance between confrontation against, and co-operation with the West was a formidable challenge to Russia's policy at the time of Kosovo and seems considerably more difficult today. According to some influential factions in the elites that have become over-enthusiastic about the newly developed anti-Westernism, such a balance is not even necessary.

Certain components of this phenomenon inherited from the Kosovo times remain the same. Then, Russia argued that its position was not taken into account by Western countries, which monopolised decision-making on international issues. Today, such complaints have re-emerged almost word for word: the proponents of Kiev's drift westward are blamed for disregarding Moscow's legitimate concerns on the matter.

The reaction to Kosovo reflected Russia's dissatisfaction with the emerging international order, perceived as dominated by a "nucleus" of states to which Russia did not belong. Russia felt relegated to the sidelines of world developments. This perception of the world, as well as the eventual algorithms of actions amounted to a straightforward formula: a unipolar international system dominated by one superpower is unacceptable and has to be destroyed. This line continued in the post-Kosovo context: a few years later, speaking at the Munich security conference (2007), Putin formulated his discon-

tent in an open and outright form. Further development of Russia's policy translated words into deeds.

Even more disturbing seems another "continuity". In 1999, Russia's public opinion reacted to the beginning of air strikes against Yugoslavia in an extremely energetic way – it was the first example of vast indignation against the West emerging spontaneously "from below" rather than being imposed "from above" (as had been the case with the campaign against the enlargement of NATO). The phenomenon of "sincere anti-Westernism" has considerably expanded since Kosovo – to become overwhelming and sometimes hysterical "after Crimea". This line is actively promoted by official propaganda and pro-governmental media, but has mostly been met with sympathy and support by the general public. The fertile ground for this touchy consensus was set at the time of Kosovo. Indeed, it was a turning point which buried the "presumption of a positive attitude" to the West – the peculiar romantic mind-set of early post-Soviet period.

Russia's official negativism and public indignation remain to a very considerable extent NATO-focused. The case of Kosovo consolidated Russia's anti-NATO stand more than the entire earlier campaign against the enlargement of the alliance; the thesis on its "aggressive character" ceased to look like pure propaganda or something inherited from the Cold War era. The image of NATO on the point of establishing control over the Balkans and aimed at encircling Russia by involving Ukraine, Georgia, Moldova (who else?) was promoted in the years that followed – sometimes in parallel with sporadic efforts at partnership building – and has gradually become a kind of routinely perceived landscape. By the time the most recent crisis broke out, the scenario of Crimea becoming a NATO stronghold, with a naval base in the "city of Russia's glory", Sebastopol, became an existential element of the overall Ukraine-related geopolitical warnings.

Russia's sensitivity towards Crimea and Ukraine is considerably higher now than it was towards Kosovo at the end of the 1990s. Indeed, the Balkans were certainly attractive in Russian eyes – for both strategic and historic reasons. But they were by no means an apple of discord with the West, nor were they considered (or perceived as) an area of Russia's vital interests. The Crimea/Ukraine, instead, do constitute a part of such an area, which embraces, in Moscow's view, all former constituent republics of the USSR (with the exception of the Baltic states). There, Russia believes that its serious concerns about the appearance of competing influences are absolutely legitimate.

Two other aspects of the Kosovo case set important precedents for the future of Russian policy. They have become instrumental both in terms of substance and for ideological/propagandistic coverage.

The first is the problem of secession and Russia's attitude to it. To a considerable extent, Russia's basic position with respect to Kosovo was built upon a deeply negative attitude towards this phenomenon which contradicted the "ideal" image of a strong, viable, sustainable state. There were still fresh traumatic memories of disintegration of the Soviet Union. But the most significant factor at that time was the war in Chechnya, perceived as a serious threat to Russia's territorial integrity – especially the eventuality of a multiplication effect, which was to be excluded at any price.

This was relevant when the article was published. But 15 years later, tailoring secessionist demands to Russia's internal reality is no longer necessary – Chechnya has been settled by granting all power to one of the local clans in exchange for its manifest loyalty to Moscow, whereas all other regional authorities are under effective control from the centre. Putin's "vertical power" has been built at the expense of political pluralism, but it minimizes the domestic risks of disintegration and has made it possible to back (and even promote) secession/separatism elsewhere without feeling vulnerable inside the country. In addition, recent legislation in Russia has criminalized any discussions that undermine the country's territorial integrity – thus providing additional guarantees against "importing destabilisation".

Within this logic – which looks like a complete reversal of the one that was professed at the time of the Kosovo crisis – Crimea's secession from Ukraine has been enthusiastically supported as a manifestation of the people's right to self-determination. What the legal and political prerequisites are for expressing this right becomes a minor question as compared to the overwhelming support from the population of the province – again in contrast to Russia's position on Kosovo. And there is one more obvious difference: the position of the country from which the secessionist territory aspires to withdraw. The consent of the "mainland" was clearly absent in both cases (and would predictably be impossible in any case), but for Moscow, what was a serious obstacle for the secession of Kosovo became a negligible factor in the case of Crimea.

Other nuances that differ in these two cases are also telling. Russian media did not pay much attention to the ethnic cleansing in Kosovo, which was at the centre of public attention in the West. With respect to Crimea (and Ukraine in general), discrimination on ethnic grounds (above all, use of the Russian language) became a very important subject. Russia's sensitivity towards this issue is obvious, but what is equally obvious is that the issue was overdramatised in flagrant disproportion to what actually took place. In reality, practically *nothing* took place, and all speculations on the subject were about *possible* discrimination which was upgraded almost to the level of genocide.

With such a "broad" interpretation of the problem, genocide smoothly evolves into a humanitarian catastrophe. Here again we see a striking contrast with the Kosovo case. In Kosovo, Moscow saw mention of this by separatists and Western observers as an attempt to find grounds for intervention – which Moscow energetically objected to. In Crimea, on the other hand, alleged humanitarian "complications" (any stronger term would be inappropriate) became a justification for even the *preventive* use of force ("without waiting until it would be too late").

One more nuance has to be mentioned. The article of the year 2000 pointed out that ethno-religious solidarity with the Serbs played almost no role in the Russian reaction to the Kosovo crisis. Since then, however, the confessional factor has become more prominent in the country's political development – to the point of being present in Moscow's external affairs (as a reserve argument for justifying Russia's international actions or consolidating domestic support to them). Noteworthy, when explaining the grounds for the incorporation of Crimea, was Vladimir Putin's reference to the "sacred character" of Khersones, one of the ancient localities on the peninsula,

where in the 10th century the Great Prince of the time was allegedly baptised to adopt Christianity for Russia.

However, it seems obvious that all these differences do not necessarily point to the direction in which Russian policy has evolved with respect to secessions. On the contrary, they tell us something about its “adaptability” to circumstances, depending on what Russia considers its pragmatic interests to be. In fact, the policy line could be forged along various imperatives: (i) Secession is unacceptable when it affects Russia’s territory – as was the case in Chechnya. (ii) It may be a bargaining chip when various interests and considerations are at stake – as in Kosovo. (iii) It could provide leverage for influencing partners suffering from domestic turmoil or involved in conflict with their neighbours – as in the post-Soviet space. (iv) And, finally, it is possible when a valuable prize is at stake – as in the Crimean case.

Success would depend on a number of factors. First, on one’s own resoluteness and energy. Secondly, on the reaction of other actors. Thirdly, on readiness to pay for the result achieved. The price, as Russia seems to be experiencing today, could be rather high.

Cynicism or pragmatism? Unprincipled policy or political realism? In any case, Russia does not have a monopoly on such dichotomies. The international community is slowly (and often inconsistently) moving towards overcoming them; however, this imperative does not seem to be universally accepted. When the country is moving in the opposite direction, some Russians may have an uncomfortable feeling that it is violating norms and tacitly respected behavioural standards. However, opponents (and they constitute a considerable majority) would respond: but others do the same! If supporting separatism in Kosovo is “allowed” by the West – then, Russia has the right to support Crimean secessionism as well.

This comes together with a broader issue of ethics in international politics. Interestingly enough, in 2000 my article pointed to the moral aspects present in Russia’s position and the attitudes of public opinion: there was much sympathy for Serbia, regarded as the victim of aggression and pressure from powerful nations imposing their will on a weaker one, but a lack of sensitivity towards Kosovar sufferings (including ethnic cleansing). Few saw the selectivity of such ethical considerations – whereas NATO air strikes destroying houses and killing innocent victims were regarded by most Russians as a flagrant manifestation of hypocrisy and immorality. Various conclusions could follow from this, and one of them has been an excuse for not focusing too much on moral aspects in future conflicts – insofar as the West does the same. During the crisis in relations with Ukraine in 2014–15, Russia’s self-perception as a stronger state shaded its policy with arrogance and assertiveness, rather than with tolerance, compassion and indulgence towards a smaller one. Indirectly, this was also a consequence of the “Kosovo lessons”.

The second “big” problem making it possible to draw a line from 1999 to 2014–15, concerns the transnational use of military force and decision-making on this matter. Until recently, Russia’s traditional approach was in favour of non-violent means of resolving disputes. Even more energetically, Moscow insisted that any cross-border military actions have to be endorsed by the UN Security Council. The case of Kosovo represented a violation of these two basic principles by the West and provoked intense

criticism from Russia, which appealed to respect for international law – something that looked convincing enough and strengthened Russia's position.

However, the more recent trajectory – through South Ossetia in 2008 and up to Crimea and Ukraine in 2014–15 – undermined and then totally eliminated this argument. What had made Russia's policy consistent and coherent is now turning into the strongest accusation against Moscow. The latter seems to be doing exactly what it blamed Western countries for doing in Kosovo: using military force and bypassing the UN Security Council. The fact that Moscow denies its direct military involvement does not change the peculiar “mirror image” of the situation. Indeed, here again we see the openly expressed or tacitly professed logic of “eliminating double standards”: “if you used force without the authorisation of the UN Security Council in Kosovo (or Iraq, or elsewhere), why can't we do the same in Crimea or Ukraine?”

A rethinking of the use of force reveals noticeable links between the two cases even in a broader context. The article in *The International Spectator* mentioned training flights of heavy bombers towards North America in mid-1999 (something that Moscow had deliberately avoided doing during the previous decade) in response to the developments in Kosovo – to send a signal recalling the existence of Russia's nuclear strategic arsenal. In 2014, Putin “recalled” its existence in an even more blunt and challenging way, by considering whether to put nuclear deterrent forces in combat readiness.

By and large, the fundamental assessment that was made in the publication of 2000 appears adequate and sustainable today: “the NATO military campaign in the Balkans and Russia's hostile reaction to it seemed to set a new long-term agenda for their future relations”. One can also see a remarkable continuity in some specific aspects of Russia's policy. Thus, it is worth mentioning Russia's negative obsession with US policy, which is criticised, in particular, for aspiring to global dominance and aiming to downplay the Europeans. Another noticeable constant is the lack of “solidarity” and support for Russia on the part of its allegedly closest allies (those in the CIS at the time of the Kosovo crisis, a much narrower circle now).

A number of observations made 15 years ago would have to be reformulated in a stronger way or differently. In comparison to the Kosovo crisis, the importance of the domestic context for Russia's policy was considerably higher in the Crimean/Ukrainian context (as an externalization of the internal challenges and risks of the regime). There are also clear differences in the role of the personal factor (even though the personality in question is the same in both cases): Putin in 2000 was a neophyte expected to promote “a new start” in relations with NATO and the West in general, whereas in 2014–15 he is regarded as a veteran whose previous record is a burden rather than an asset for any possible settlement.

Some future-oriented judgments have to be recognised as wrong. The most disappointing one concerns the “much better prospects” for Russia's rapprochement with Europe which, in fact, has turned out to be wishful thinking. Indeed, Russia did appear to be more focussed on Europe in the early post-Kosovo period, but this trend did not create a solid ground for their relationship. Since the Crimean/Ukrainian crisis (i.e. now), the syndrome of mutual alienation and distrust definitely seems to prevail.

An easier (and more attractive) explanation of this discrepancy could attribute it to the more assertive character of Russia's thought patterns and practical actions. Indeed, the "golden rain" of oil and gas revenues has made the country stronger and more self-confident. Furthermore, the dynamic of domestic developments has considerably altered the political system, with decision-making more centralised and authoritarian, and the accountability of the government significantly diminished.

However, structural exogenous factors play a role as well. In the eyes of Russia, the situation in and around Kosovo was one of the first deviations from "normal" post-Cold War developments (with the term "normal" referring to cooperative, morally acceptable and legally justified policy). What followed has proven that deviations do matter. They create a fabric for a new reality. Kosovo-1999 and the Crimea/Ukraine-2014/15 certainly look different in terms of genesis, dynamics, international law and various other specific aspects. But in terms of Russia's perceptions concerning challenges, options and imperatives of behaviour in the international arena, there seems to be a remarkable connection between the two.

НОВАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ВЛИЯНИЕ НА МЕЖДУНАРОДНУЮ СИСТЕМУ*

Тезисы доклада к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН
27 января 2016 г.

В тезисах доклада выносятся на обсуждение два вопроса: можно ли говорить о возникновении нового качества в российской внешней политике и как это может сказаться на состоянии международной системы? Новые российские подходы к международным делам нашли свое концентрированное выражение на крымском, украинском и сирийском направлениях, в совокупности затрагивая широкий круг важнейших проблемных тем. Среди них — территориальные вопросы (изменение границ, аннексии и инкорпорации, сецессии), принцип *pacta sunt servanda*, значимость международных гарантий, постсоветское пространство (суверенитет и свобода выбора, «замороженные конфликты», внешний фактор, конкуренция за влияние), турбулентности в ближневосточном регионе (динамика внутри ислама, его воздействие на международную среду), международная роль России в ее ближайшем окружении и за его пределами.

Самый значимый феномен международно-политического развития в последние два года — энергичная российская наступательность на мировой арене. Настоящий доклад выносит на обсуждение два вопроса. Первый — как охарактеризовать изменения в российской внешней политике, можно ли говорить о возникновении здесь нового качества? Второй — как эти изменения сказываются или могут сказаться на состоянии международной системы?

1. Насколько оправдано говорить о новой внешней политике России?

Изменения 2014–2015 гг. выглядят как резкая смена курса. Однако они не возникли как «черт из табакерки», неожиданно и непредсказуемо. Постепенное накопление тех элементов, которые в конечном счете вывели на новую парадигму российского внешнеполитического позиционирования и поведения, обнару-

* Опубликовано (с незначительными коррективами) в журнале «Мировая экономика и международные отношения» (2016. № 7).

живается в динамике предшествовавшего развития, причем не только в период президентства Путина. В числе некоторых показательных примеров:

- неприятие расширения НАТО;
- озабоченности в связи с вступлением бывших союзников в ЕС;
- «разворот над Атлантикой»;
- марш-бросок на Приштину;
- мюнхенская речь Путина;
- противодействие «оранжевой революции» на Украине;
- война на Кавказе — 2008.

И все же 2014–2015 гг. характеризуются возникновением нового качества в российской внешней политике:

- по представлению о существующем миропорядке и отношению к нему — неприятием сложившейся системной иерархии и международно-политической практики (оно накапливалось годами и в конце концов выразилось в готовности к реальным действиям с целью их трансформировать). Россия перестает быть *status quo power*?
- по характеру деятельности — подчеркнутой наступательностью на международной арене;
- по определению приоритетов — сфокусированностью прежде всего на своих прямых и непосредственных интересах, с явной тенденцией рассматривать проблемные темы иного порядка (глобальные, региональные, обусловленные интересами других стран и т.п.) как несоизмеримо менее значимые;
- по аргументации и используемому дискурсу — постмодернистским релятивизмом касательно правовых и поведенческих стандартов;
- по применяемому инструментарию — энергичным задействованием силового компонента;
- по целеполаганию — легко прочитываемой (но не обязательно хорошо прочитанной) ориентацией на усиление влияния, повышение роли страны в международных делах (не важно, каким путем, какой ценой и с какими последствиями);
- по взаимодействию с другими участниками международной жизни — очевидным пренебрежением в отношении союзников, с одной стороны, и партнеров, с другой;
- по пиаровской составляющей — беспрецедентным (по размаху, формам, агрессивности и содержательной непритязательности) пропагандистским сопровождением, причем прежде всего для внутреннего потребления.

Существует множество интерпретаций касательно мотивов, которыми руководствовалась Москва, смысла предпринятых ею действий и преследуемых целей. В понимании российского поведения так или иначе варьируются три главных темы (каждая по отдельности или в различных сочетаниях).

- Россия ориентируется на тактический горизонт. Суть: оборонительная реакция (на Россию наступают, она вынуждена защищаться). Варианты интерпретации российской тактики: ответная, спонтанная, хорошо продуманная и т.п. Задача: нейтрализовать или минимизировать повестку дня, которая навязана «грандами» (Западом).

- Россия действует на стратегическую временную и пространственную глубину. Суть: переход во внешнеполитическое контрнаступление. Варианты интерпретации российской стратегии: вынужденная, рационально или психологически обусловленная, тщательно (или поверхностно) рассчитанная и т.п. Задача: навязать свою повестку дня другим участникам международной жизни.

- В России происходит экстернализация внутренней повестки дня. Суть: возложить ответственность за любые существующие и возможные в будущем проблемы на внешних врагов и их внутренних пособников. Задача может иметь как тактическое, так и стратегическое измерение. В практическом плане важны три взаимосвязанных момента: (i) контекст предстоящих выборов или иных изменений во властной структуре; (ii) минимизация критики/ максимизация поддержки внешнеполитического курса внутри страны; (iii) внутривластная консолидация в более широком плане.

Какая из трех интерпретаций ближе к истине? Каждая отражает реальность под тем или иным ракурсом, и поэтому противопоставлять их друг другу не стоит. В принципе они дают возможность неангажированного анализа проблемы, поскольку не обусловлены принятием либерального, консервативного, традиционалистского, модернистского или какого-либо иного дискурса.

По вопросу о последствиях рассматриваемых изменений также высказываются разные оценки.

- Апологетические: Россия произвела переворот в международной системе, заложила для нее совершенно новые основания, и теперь действовать и просто существовать по-старому будет невозможно.

- Оправдательные: Россия отказалась играть по старым правилам и сделала заявку на новые.

- Разоблачительно-критические: Россия в разгаре шахматной партии смешала фигуры на доске и перевернула ее (это можно назвать абсурдистской моделью «создаваемого хаоса» — создаваемого не с просчитанной целью, а «на авось», в надежде, что «что-нибудь получится»).

- Драматические: правила международно-политического поведения создавали долго и настойчиво в эпоху разрядки и потом в 90-е гг. XX в. — и вот теперь все рухнуло, все усилия пошли прахом.

- Минималистские: никаких особых изменений в международной системе не произойдет, поскольку оказался затронутым лишь ее незначительный сегмент, а на поддержание инерционного развития работают гораздо более значимые факторы.

2. Основные ареалы российского внешнеполитического развертывания

Новые российские подходы возникают по трем направлениям: Крым, Украина, Сирия. Проблемные темы по каждому из перечисленных направлений выходят далеко за пределы используемых для его обозначения геополитических маркеров.

Крым. Здесь затрагиваются принципиальные аспекты международно-политического поведения/развития:

- территориальные проблемы (изменение границ, аннексии и инкорпорации, сецессии);
- вопрос о соблюдении договоров и соглашений;
- проблема значимости и действенности международно-политических гарантий (относительно территориальной целостности, безъядерного статуса и т.п. — Будапештский меморандум).

То, что представляется сильнейшими аргументами для внутренней аудитории (история вопроса, волеизъявление населения, реальная или потенциальная дискриминация), не прозвучало убедительным образом на международном уровне. Ни один из указанных аргументов не признается в качестве правового обоснования российских действий. Существует общее понимание, что может быть множество подобных спорных и потенциально конфликтных ситуаций, что никаких универсальных рецептов на этот счет нет и что требуется крайне осторожный, деликатный подход для их урегулирования.

Но если Крым по части аргументации проигран Россией вчистую, то по части эффективности предпринятых ею практических действий это безусловная победа. Как раз в этом отношении «крымская модель» может оказаться привлекательной для ее воспроизведения другими в аналогичных спорных ситуациях. Такая возможность пока носит концептуальный, теоретический характер. О желающих воспользоваться крымским опытом не слышно. Это — хорошая новость.

Плохая — в том, что нанесен удар по международному праву и общепризнанным стандартам международно-политического поведения. Конечно, Россия не обладает монополией на нанесение таких ударов — но у нее всегда был достаточно целостный, убедительный и внутренне непротиворечивый подход, в основе которого — апелляция к формальным принципам и устоявшимся нормам. Этот подход оказался размытым до основания.

Ущерб нанесен не только и не столько России (он иногда даже компенсируется некоторой «восхищенностью» энергичными, решительными и быстрыми действиями Москвы), сколько самой тенденции формирования правового международного сообщества. И это касается широкого круга вопросов: соблюдение соглашений (*pacta sunt servanda*), неприкосновенность границ, неприменение силы, мирное разрешение конфликтов.

Украина. Возникающие здесь в связи с российской политикой проблемы выходят за сугубо украинские рамки и касаются всего постсоветского пространства:

- суверенитет постсоветских стран, их свобода выбора;
- конкуренция за влияние в постсоветском пространстве; роль России и внешних действующих лиц;
- «замороженные конфликты» (существующие и эвентуальные конфликтные темы в отношениях между странами региона; роль России в постсоветских конфликтах).

На украинском направлении Россия может поставить себе в заслугу решительное и недвусмысленное обозначение своих притязаний на постсоветское пространство как такое, где она имеет особые интересы и будет их отстаивать всеми возможными средствами. Это снижает неопределенность в эволюции данного ареала международной системы и опасность его превращения в яблоко раздора между претендентами на влияние и обладание им. Внешние игроки должны будут с повышенным вниманием относиться к российскому фактору, а страны региона — с большей осторожностью размышлять о смене внешнеполитических ориентиров.

Однако вряд ли стоит серьезно рассчитывать на демонстрационный стабилизирующий эффект. На другой чаше весов — высокомерное низведение «партнеров» до положения бессловесных клиентов, игнорирование их суверенитета (вопреки провозглашаемому пиетету к оному), культивирование «зоны привилегированного влияния» (что может интерпретироваться как притязание на установление чуть ли не протектората). Хотя на уровне политического реализма («таковы реалии международной жизни») это может дать непосредственный результат со знаком плюс, в более значимом стратегическом контексте все будет уходить только в минус. Уже сейчас нередко осторожные (а иногда и вызывающие) заявления и действия некоторых стран постсоветского пространства, свидетельствующие об усилении дезинтеграционного тренда. Который в долгосрочном плане может выводить на перестройку и переориентацию значительной части постсоветского пространственного ареала, в том числе его восточно-европейского сегмента.

Тревожными могут быть не только долговременные, но и более конкретные последствия: конфликт на Украине и вокруг Украины превращает этот регион в потенциальный источник международных осложнений. Если по линии Россия — НАТО и по линии Россия — Украина радикальной смены тренда не произойдет, следующий крупный кризис можно ожидать в связи с вопросом об ин-

тенсификации связей Украины и НАТО (включая ее возможное членство в данной структуре — вопреки популярным рассуждениям о том, что это исключено) и вероятной жесткой реакцией России на такое развитие событий.

Сирия. Российское вовлечение в этот конфликт затрагивает целый ряд крупных тем международно-политического развития. В их числе:

- турбулентности во всем ближневосточном регионе;
- роль исламского фактора;
- противоречия, конфронтация, в целом динамика внутри ислама;
- международная роль России за пределами ее ближайшего окружения.

Для России главным рациональным мотивом вовлечения в Сирию явилось стремление выйти из усугубляющейся внешнеполитической изоляции, приняв участие в разрешении кризиса, за который она не несла ответственности. Поразительно, что в целом этот расчет оправдался (по крайней мере, на начальной стадии), хотя риск неудачи был исключительно велик. «Выйти из украинского тупика через сирийскую дверь» не удалось, но операция оказалась неожиданно результативной. Через месяц после ее начала положение дел серьезно изменилось как в поиске политического урегулирования, так и в плане вовлечения в него непримиримых внутренних и внешних оппонентов. Этот результат легко перечеркнуть, если видеть в нем только итог решительных военных действий. Но если последние будут рационально соотнесены с политическими задачами (а не наоборот), то сирийская операция, возможно, будет внесена в будущие учебники как редкий пример эффективности внешнего вмешательства.

В развитие сирийской ситуации сегодня оказались вложенными значительные военно-политические ресурсы. И хотя вопрос о переформатировании (перестройке) регионального миропорядка стоит по-прежнему остро, эта перспектива теперь соотносится с участием внешних акторов и возможностью согласования их действий. Как механизм организации международных отношений это в некотором смысле воспроизведение схем столетней давности — типа договоренностей Сайкса—Пико или модели «концерта держав» применительно к региональному контексту. Той самой модели, которую в открытую мало кто готов признать (это политически некорректно), но которая тем не менее — при всех сохраняющихся неопределенностях — может оказаться практически действенной. Хотя, конечно, с большими оговорками и коррективами.

Нет ясности, насколько долговременными окажутся последствия такого развития событий. Сомнения на этот счет вполне оправданы — как применительно к самому Ближнему Востоку, так и тем более в широком смысле. Этот подход имеет шансы сработать в сирийском сегменте. Но пока трудно представить себе другие ситуации, в которых все сложилось бы столь же благоприятным образом для модели «концерта держав» на более широком политическом пространстве, и чтобы при этом сами они не сорвались в штопор — как это чуть было не произошло (и все еще может произойти?) на треке Россия — Турция

или по другим причинам. Иными словами, не следовало бы торопиться с системными выводами.

Что касается роли России, то в сирийском эпизоде произошло нечто уникальное. Она действовала не на своем поле, вдали от своих границ и абсолютно самостоятельно и добилась не просто успеха, но также позитивной оценки своих усилий и даже бонуса в виде переговоров и принятия некоторых своих требований. В этом смысле результат сирийской операции для самой России выглядит даже более впечатляющим, чем возможный успех в деле урегулирования.

Но и тут уместен призыв к осторожности с выводами. Политическая составляющая процесса будет больше зависеть от тонкого маневрирования, чем от мощного силового давления. Рано считать, что Россия стала полноправным участником «концерта держав». Ситуацию скорее надо оценить несколько иначе: за Россией могут признавать возможность участвовать в таком концерте в тех случаях, когда у нее есть реальные карты, рычаги, инструменты воздействия, но также при отсутствии чрезмерных опасений, что она будет использовать их прежде всего и по преимуществу в интересах наращивания своего собственного влияния.

3. Изменения в политическом ландшафте

Что добавляет в глобальный политический ландшафт посткрымское развитие и вообще новая внешняя политика России? Этот сюжет представляется целесообразным рассмотреть по трем направлениям. Первое касается самой России, второе — Запада (точнее, российского вектора в его политике), третье — Китая и Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) в целом.

Россия

Разочаровывающие результаты в плане наращивания своего экономического потенциала и потенциала «мягкой силы» (авторитет государства, престиж, привлекательность и т.п.) Россия компенсирует активностью в тех сферах, где считает себя обладающей реальными возможностями влияния (прежде всего силового характера).

Россия четко обозначила свои притязания на постсоветское пространство. В формальном смысле никто эти притязания не примет. А де факто они многими признаются как обоснованные (хотя и неправомерные).

Россия продемонстрировала умение осуществлять «спецоперации» на постсоветской территории и склонность к их использованию. Их эффективность не гарантирована, но они становятся инструментом воздействия на ситуацию в сопредельных странах.

Россия показала (на отдельных фазах украинского кризиса), что способна разворачивать крупные силы в относительно короткие сроки. Еще совсем недавно такой способностью она не обладала. Для стран НАТО это стало впечат-

ляющим и физически воспринимаемым сигналом потенциальной «угрозы с Востока», которая с окончанием холодной войны казалась ушедшей в прошлое.

Сирийская операция стала символом (i) готовности и способности России к военному вмешательству далеко за пределами своего территориального ареала, (ii) политической и военной эффективности такого вмешательства.

Запад (российский вектор)

По тому как выстраиваются отношения России и Запада, можно (достаточно условно) обозначить несколько основных эвентуальных моделей:

- Россия — органическая часть Запада;
- она не просто часть Запада, но и признается им в качестве одного из лидеров;
- Россия не является частью Запада, но осуществляет с ним кооперативное взаимодействие;
- главным алгоритмом их взаимоотношений является соперничество, конкуренция (за влияние во внешнем мире);
- отношения носят конфронтационный характер;
- Россия осуществляет балансирование между Западом и не-Западом;
- она организует не-Запад против Запада.

Понятно, что коль скоро новый внешнеполитический курс России выстраивается на ее самоотторжении от Запада, никакой интеграции с последним быть не может. Кооперативная часть спектра, казалось бы, тоже должна быть сведена на нет. Но в практическом плане, хотя сотрудничество и оказывается почти табуированным понятием, оно молчаливо не просто сохраняется, но даже поощряется (хотя и селективно — нормандский формат, Сирия). Конкуренция и соперничество, естественно, были и остаются, но при этом США, например, отмечают и даже усиленно артикулируют конструктивную роль России в урегулировании иранской ядерной проблемы.

Однако в целом возможностей для продвижения кооперативной повестки дня становится значительно меньше (санкции + политические императивы). Главная же потеря для России — утраченное доверие к ней, к политике государства, его институтам. Постепенно формируется образ страны, настроенной наступательно и даже агрессивно, граждане которой такую внешнеполитическую линию поддерживают и в этом смысле разделяют ответственность за нее. Позитивный тонус в отношении к России, некогда игравший достаточно существенную роль, сегодня почти полностью утрачен. Фактор времени работает не на размывание, а на усиление этой тенденции.

Вместе с тем, хотя Россия поссорилась с Западом, это еще не означает, что она решительно встала на сторону не-Запада. Тем более открытый вопрос — готовность и способность возглавить гипотетическую антизападную коалицию.

Потребные ресурсы для такого курса могут оказаться очень значительными, выигрыши не очевидны, издержки и даже риски высоки (вступать в конфронтацию с Западом никто из эвентуальных партнеров не стремится).

То есть конкуренция, соперничество — эти атрибуты гораздо больше соответствуют духу новой российской политики, но отнюдь не становятся самодовлеющими и безусловными. Здесь, как и во многих других вопросах, пропагандистское сопровождение и псевдополитологические изыскания далеко опередили реальную политику.

Однако вряд ли есть основания рассчитывать, что ситуацию во взаимоотношениях с Западом удастся при желании (или когда к тому возникнет политический импульс) выправить быстро и малыми усилиями. Доверие — капитал, который теряется легко, а приобретается трудно и долго.

Это применимо и к отношениям в области бизнеса — причем даже в Европе, которую у нас нередко считают экономически более привязанной к России. Европейский бизнес заинтересован в восстановлении связей с Россией. Но он вынужден перенастраиваться и действовать в обход, работать через своих внеевропейских партнеров, — что в долгосрочном плане ослабляет его позиции. Он восприимчив к давлению общественного мнения (и тем более правительства, а оно, в свою очередь, не может игнорировать общественные настроения). Утрата прямых контактов в конечном счете может произвести необратимый результат, и возвращаться будет просто некуда — фактор освоенности российской территории исчезнет.

Главные же опасности скатывания в холодную войну с США и Западом в целом касаются не столько непосредственных взаимоотношений с ними, сколько нереализуемых по этой причине возможностей, объективная востребованность которых чрезвычайно высока.

- Такой негативный опыт уже имел место недавно в связи с нереализованным проектом формирования Евро-атлантического сообщества безопасности (*EASI — Euro-Atlantic Security Initiative*).

- На обозримую перспективу основная зона международной нестабильности проходит широкой полосой от Северной Африки через Ближний и Средний Восток, треугольник Южной Азии и Центральной Азии и вплоть до Кореи. Она включает районы, где есть интересы России и где ее привлечение может быть абсолютно необходимым, а ее некооперативность и тем более конфронтационность с Западом существенно снизят шансы на достижение результата.

- К числу проблемных тем, буквально вызывающих к совместным действиям России и США, относится формирование консенсуса по ядерному оружию в современных условиях.

- Пример Сирии наглядно показывает необходимость кооперативности в борьбе с ИГИЛ.

- Уникальным примером ареала с низкой конфликтогенностью является сегодня Арктика. Но она может быстро обрести проблемность, стать зоной со-

перничества — и тогда конфронтационность Россия/Запад скажется на положении дел крайне негативно.

Иногда новую внешнюю политику России соотносят с тезисом о конце эпохи доминирования Запада в международной системе. Он, однако, как минимум не самоочевиден (хотя и имеет широкую поддержку). По множеству параметров превалирующие или опережающие позиции Запада бесспорны: экономический потенциал, финансы, технология, организация политической системы, социальная компонента, культура (пусть даже масс-культура). Конца истории по Фукуяме не произошло, но глобальный мир, при всех издержках либерализма, становится все более западным. Запад все больше критикуют, но беженцы из Африки и с Ближнего Востока направляются именно на Запад. Новая внешняя политика России создает для него совершенно определенный дискомфорт, но не на столько, чтобы считать ее стимулом ускоряющегося «заката Запада».

Равным образом существующие противоречия внутри Запада (внутри Европы или между Европой и США) вряд ли могут рассматриваться как значимый фактор в контексте новой российской внешней политики. Указанные противоречия реальны и по некоторым направлениям возрастают, но российские возможности капитализировать их крайне ограничены. А вот содействовать их минимизации Россия вполне в состоянии.

В частности, Крым и Украина вызывают не совсем одинаковое прочтение в США и Европе (впрочем, как и внутри Европы), но в целом способствовали консолидации Запада против России. Тема противоречий внутри НАТО, внутри ЕС по проблематике безопасности (в том числе по военно-политической интеграции) также ушла на задний план именно в контексте негативного восприятия новых мотивов в российском внешнеполитическом курсе.

Китай, АТР

В долговременном плане Китай представляет собой самый мощный единственный (страновой) фактор эволюции современной системы международных отношений. Его действие обусловлено собственным генезисом и имеет собственную динамику. Новая внешняя политика России их затрагивает не напрямую, а по касательной — причем характер этого воздействия неоднозначен.

(i) По крымской ситуации и в контексте отношений Россия — Запад Китай в несомненном выигрыше. Эта ситуация интригующим образом соответствует модели «третьего радующегося».

Но здесь есть крайне важные нюансы.

- Китай высказался против санкций и вообще против антироссийской мобилизации, но отнюдь не поддержал Россию по аннексии.

- Вместе с тем инкорпорация «чужой» (возвращение «своей»?) территории может молчаливо восприниматься со знаком плюс как эвентуальная модель по Тайваню (при всех очевидных отличиях от крымской ситуации).

- То же самое можно сказать о факте применения силы, если проецировать его на территориальные конфликты по морской периферии страны.

• «Крымский синдром» имеет и обратную сторону, может ассоциироваться с уязвимостью Китая по сепаратизму (Тибет, СУАР). И это обстоятельство, судя по всему, имеет для Пекина приоритетное значение.

(ii) Новая внешняя политика России открывает перед Пекином дополнительные возможности для капитализации союзнических или квазисоюзнических отношений с Москвой. Но для последней остаются серьезные проблемы, которые ложатся бременем на эти отношения:

- экзистенциальная несоизмеримость потенциалов двух стран;
- возможность китайской экспансии в северном и северо-восточном направлении;
- конкуренция в политическом влиянии (прежде всего на Центральную Азию).

Очевидны риски и неопределенности эвентуальной «большой игры» России на этом поле.

(iii) В отношениях с США и Западом в целом Китай вовсе не ориентируется на разрыв и конфронтацию. Никаких иллюзий на этот счет быть не должно.

(iv) Китай должен рассматриваться в более широком контексте всего Азиатско-Тихоокеанского региона. Смещение центра тяжести международно-политической системы в направлении АТР — общепризнанный тренд мирового развития. С формальной точки зрения новая внешняя политика России вписывается в него очень хорошо. А вот будет ли она вписываться в него органически — зависит от двух факторов:

- от способности России вписаться в глобальные сдвиги в связи с АТР и мобилизовать для его освоения значительные финансово-экономические, военно-политические, дипломатические, организационные ресурсы;
- от востребованности российских усилий странами региона.

Пока и первое, и второе — под вопросом.

(v) Исходящие из Москвы импульсы могли бы обогатить международно-политическую палитру АТР по двум направлениям:

- Россия — Индия;
- Россия — Япония.

Но на первом есть мощнейшая конкуренция со стороны «новой внешней политики» США. На втором — сохраняется камень преткновения в лице проблемы «северных территорий». Российская новая внешняя политика этих тем пока не затрагивает.

(vi) Вместе с тем в части логики, нацеленной на выстраивания альтернативного миропорядка, она хорошо вписывается в усилия по активизации Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Однако потенциал обновления международно-политической системы по этой линии, несмотря на значительную активность в последнее время, все еще нуждается в верификации.

Главная ось формирующейся международной системы

Таковой становятся взаимоотношения США и Китая, которые будут выстраиваться по лекалам стратегического противоборства и/или стратегического сотрудничества.

В самом общем плане российский фактор сможет воздействовать:

- на баланс между двумя странами;
- на соотношение элементов соперничества либо кооперативности в их взаимоотношениях.

Можно предположить, что в определенных условиях, когда противоположные тренды будут создавать ситуацию неустойчивого равновесия, прямое или косвенное воздействие России позволит склонить чашу весов в ту или иную сторону. В какую — будет зависеть от характера российской внешней политики: насколько она сохранит (или преодолест) превалирование антизападного компонента и завышенные ставки в отношении Китая.

4. Новые акценты

Новые акценты в российской внешней политике накладывают свой отпечаток на некоторые устоявшиеся тренды в международно-политическом развитии.

Обеспечение безопасности

Россия в отношении Крыма и Украины использовала аргумент безопасности и вместе с тем продемонстрировала, что она готова и способна отстаивать свои интересы безопасности силовым образом.

Ответ НАТО в сфере военного обеспечения безопасности носит многоплановый характер:

- повышение боеготовности вооруженных сил;
- укрепление взаимодействия с партнерами и соседями на Востоке и на Юге (Молдавией, Украиной, Грузией);
- коррективы в стратегии;
- наращивание сил быстрого развертывания с повышением их боеготовности и значительным увеличением численности;
- создание кадрированных штабных структур по восточной периферии альянса для обеспечения возможности быстрого широкомасштабного развертывания в новых странах альянса (с учетом ограничений по Основопологающему акту Россия–НАТО военное присутствие там будет обеспечиваться на основе ротации);
- усиление взаимодействия разведывательных ведомств против «гибридных войн».

Возникает классический «парадокс безопасности», когда укрепление собственной безопасности дает стимул для усилий противника, которые ее будут подрывать.

Вместе с тем это частный случай более общего феномена самооправдывающихся пророчеств:

- опасались, что Украина повернется к Западу — в результате развития событий в 2014–2015 гг. ее разворот в западном направлении стал необратимым;
- опасались, что НАТО подойдет к российским границам — в результате начинается наращивание присутствия НАТО вблизи российских границ;
- опасались, что на украинской территории появятся вооруженные силы и элементы военной инфраструктуры НАТО (Запада). В результате это перестает быть теоретической перспективой и может перейти в плоскость практической реализации.

Ядерное оружие, нераспространение

Некоторые высказывания, сделанные в России на самом высоком уровне в связи с крымскими событиями, были восприняты или интерпретированы как политическое использование ядерного оружия, а в более широком плане — как его публичная легитимация. И то, и другое уже на протяжении десятилетий является если не табуированной, то неполиткорректной темой. Исходящие от России сигналы могли бы стать предметом самого пристального внимания. Пока они таковыми не стали, либо не были восприняты всерьез, либо не вызвали опасений. Но в принципе здесь таится возможность всплеска острой полемики по вопросам ядерных вооружений не только концептуальной, но и порождающей соответствующие политические последствия.

На международных отношениях это может сказаться двояким образом. Во-первых, в связи с воспроизведением дискурса касательно стратегической стабильности (кредитоспособность ядерного сдерживания и т.п.) и возникающих на этой почве императивов для военного строительства. Во-вторых, по причине того, что отсутствие ясной перспективы уничтожения ядерного оружия будет оставаться самым убедительным обоснованием эвентуальных действий по его распространению. Обе темы были традиционными еще для миропорядка эпохи биполярной конфронтации и несколько утратили актуальность в контексте усилий по его перестройке, но могут снова выйти на первый план.

В практическом плане еще больше опасений возникает в связи с наращиванием военных усилий (испытательные пуски ракет, создание новых типов ядерного оружия и т.п.). На фоне масштабных военных приготовлений США обвинить Россию в инициировании новой гонки вооружений затруднительно. Но когда США подойдут к началу нового цикла в модернизации ядерных вооружений, ссылки на амбициозную российскую военную программу и достигнутые Россией результаты, которыми она заслуженно гордится, станут впечатляющим

оправданием и обоснованием запроса Конгрессу на соответствующие ассигнования.

Применение силы

В новой внешней политики России видят пересмотр того алгоритма, которым Москва традиционно призывала руководствоваться в международных делах: никакого применения силы кроме как (i) в целях самообороны и (ii) с санкции Совета Безопасности. Это не значит, что именно ее действия дают зеленый свет отказу от такого подхода. Но ослабление любым государством ограничителей и самоограничителей (формальных и политических) касательно трансграничного применения силы может иметь следствием более «легковесное» принятие соответствующих решений в будущем — как самой этой страной, так и другими участниками международной жизни.

В более широком плане можно ожидать и влияния на переоценку представлений об относительном уменьшении роли военной силы, которые были популярными в контексте преодоления холодной войны. Пальма первенства и здесь отнюдь не за Россией, но если в связи с Косово и Ираком она противодействовала этому процессу, то сейчас картина выглядит прямо обратной (Сирия). Россия в этом смысле оказывается в мейнстриме, поскольку не исключено, что применение силы может стать даже более широким по территориальному ареалу. Проблему будут скорее видеть в том, чтобы обеспечить достижение максимального результата в кратчайшие сроки и при минимизации политических издержек (как внутренних, так и внешних).

Международному сообществу еще предстоит выяснить, какими последствиями чревата эта тенденция. Равно как концептуальное переосмысление характера войны и ее практическое реформатирование («гибридные войны»).

Территории, границы

Проблематика странового статуса территорий (включающая или затрагивающая такие темы как изменение границ, сецессия, ирредентизм и т.п.) исключительно сложна и противоречива. Существует огромная история вопроса; есть общее понимание, что здесь нельзя действовать с наскока и второпях (или же потом за это часто приходится платить); наработаны самые разнообразные подходы (в том числе на весьма высоком профессиональном уровне по линии ОБСЕ). Россия все это проигнорировала в случае с Крымом, решив вопрос быстро и, на первый взгляд, исключительно эффективно. Что может подтолкнуть к осуществлению такого же сценария в других местах и другими действующими лицами.

Не очевидно, какие выводы можно было бы сделать из «крымского сценария»:

- обоснованность/целесообразность прямого применения силы или ее проецирования в форме «гибридных сценариев»?
- условный характер политических соглашений и договоренностей и возможность их игнорировать?

- ключевая роль временной спрессованности изменений (фактор «быстрой силы»)?
- перспективность «собираения» земель по этническому основанию?
- важное значение внешних гарантий и поддержки (или отсутствие таковых)?

Эти факторы специфичны и ситуативны. Но они могут «сыграть» в кризисных ситуациях, особенно в зонах турбулентности (в Африке, на Ближнем и Среднем Востоке). Даже несмотря на убедительно продемонстрированные весьма высокие политические, репутационные и иные издержки односторонних действий, содержащих значимую силовую составляющую.

Суверенитет, невмешательство

Россия традиционно придерживается консервативно-охранительной позиции по суверенитету и вопросу о (не)вмешательстве извне во внутренние дела стран. По Крыму и Украине она выступила в остром противоречии с этой линией. Была демонстративно обозначена возможность трансграничной и широкомасштабной поддержки сепаратизма, ирредентизма или просто оппозиционных властям и лояльных внешнему покровителю сил.

Этот подход вписывается уже в другую парадигму — «смены режима» (*regime change*), которая Россией решительно не принимается (Ирак, Ливия, Сирия). Но именно эта парадигма стала ориентиром в отношении Крыма и Украины, причем не только в общеполитическом плане, но и в плане конкретной организации «гибридных операций».

Из чего можно сделать вывод об абсолютно ситуативном характере политики Москвы по всему этому комплексу вопросов. Проецирование (Россией или иными странами) такого подхода на другие проблемные зоны будет усиливать там нестабильность.

На этой почве может возникать дополнительная конфликтность в международно-политическом развитии в целом. Поскольку нельзя исключать серьезных противоречий между внешними контрагентами охваченной волнениями страны, когда происходящие в ней события трактуются с прямо противоположных позиций (как в случае с Украиной и Сирией) или когда не удастся прийти к согласию о мерах, которые может и должно принять международное сообщество.

А в более широком плане конфликты интересов, когда сталкиваются императивы внутреннего развития государств и их международно-политические взаимоотношения, относятся к числу наиболее трудных для приведения к общему знаменателю. Здесь возникают (или могут возникнуть в будущем) наиболее серьезные узлы напряженности не по ситуативным, а по принципиальным основаниям. Например:

- взаимная ответственность государств в вопросах использования и трансграничного перемещения природных ресурсов;

- усилия по обеспечению собственной безопасности и восприятие таких усилий другими государствами;
- коллизия между правом народов на самоопределение и территориальной целостностью государств.

Объективно стоящая перед новой внешней политикой России задача — избавиться от иллюзии возможности простых решений для такого рода проблем. И не подпитывать такие иллюзии в других странах.

5. Выводы

Последствия новой внешней политики России для международных отношений крайне противоречивы. Сегодня на радарх мировой политики Россия видна лучше, чем два года назад, но заплатить за это пришлось санкциями, изоляцией, имиджевыми потерями. Издержки на украинском направлении частично отыграны на сирийском.

Россия потревожила мировой порядок, но не сломала его. Однако последствия ее воздействия могут сказаться на конфигурации международной системы, наложить свой отпечаток на методы действия государств, характер их международно-политического поведения, императивы выстраивания их взаимоотношений.

При этом Россия парадоксальным образом выступает одновременно:

- и как нарушитель сложившегося статус-кво (неприятие американской гегемонии и миропорядка с доминированием Запада);
- и как апологет консервативного отношения к традиционным нормам (невмешательство);
- и даже как сторонник возрождения некоторых уходящих в прошлое концептов («зоны влияния»).

Постмодернистские эксцессы в развитии международной системы, которым Россия по большому счету оппонирует, могут оказаться контрпродуктивными и дестабилизирующими, создать опасный разрыв между нормативными представлениями и тем, что воспринимается странами, обществом, гражданами в качестве приемлемого и разумного. Такого рода коллизии, как показал опыт, возникают, например, при акценте на неумеренном «преодолении» государства в пользу надгосударственности или в связи с решениями по новым проблемным темам (регулирование миграции, экологическое законодательство и т.п.).

Но еще более негативным образом на устойчивость мирового порядка могло бы сказаться «движение вспять», восстановление атрибутов прошедших времен и возрождение норм, традиций, поведенческих алгоритмов, которые были преодолены в ходе эволюции международной системы и отвергнуты международным сообществом.

К числу таковых относятся, например:

- неуважительное отношение к правовым нормам и устоявшимся стандартам поведения;
- несоблюдение заключенных соглашений;
- продвижение «зон влияния»;
- обращение (пусть даже в стиле *light*) к «ядерной» аргументации;
- акцент на силовых методах.

Напротив, оказавшись снова в условиях конфронтации, целесообразно использовать оправдавшие себя подходы к международным делам — такие как информационный обмен, транспарентность, предсказуемость поведения во взаимоотношениях с оппонентом, сфокусированность на позитивной повестке дня. Обратиться к уже накопленному опыту (со)существования во время «классической» холодной войны. Или снова его наработать, коль скоро старые навыки утрачены. Пошагово, наощупь искать взаимоприемлемый баланс, устанавливать пределы допустимого как для противоположной стороны, так и для себя (что сегодня особенно актуально в связи с сирийским досье). И поскольку, как и во время предыдущей холодной войны, всегда есть опасность срыва — действовать осторожно, запастись терпением и считать исключение катастрофического сценария важнейшим приоритетом.

V

MISCELLANEOUS

Выступления, интервью, заметки

IS A NEW INTERNATIONAL SECURITY SYSTEM REQUIRED?*

Opening remarks

I have never been in the diplomatic corps and what I could say is by no means representative of the government's position. But this situation could give a speaker some advantages and a wider range of intellectual maneuvers. People who are actual politicians face numerous constraints, even when looking for innovative solutions. People from academia, like myself, could be more irresponsible. They have another burden, however, which is the challenge of intellectual integrity. This does not necessarily mean that academics are more successful than politicians in developing a coherent vision of the world. On the contrary – they often make this vision even more contradictory. But perhaps that is precisely their very function: to remind all of us that the world is more complicated than we tend to believe, that there are no easy solutions for difficult problems, and that the price for a suggested solution could be higher than the positive dividends we expect. This is my first message. I have three more messages.

Creating a new international system

One message is addressed to all those who announced enthusiastically one and a half years ago that the dramatic events of September 11, 2001 heralded the beginning of a new era in international relations. I am not underestimating the importance of fighting international terrorism. Moreover, what has happened after September 11 is extremely important. We have developed a unique international coalition against Al-Qaeda and those who supported it. We have promoted an impressive rapprochement between Russia and the United States, between Russia and the West, which gave us

* «Требуется ли новая система международной безопасности?» (на англ. яз.). Выступление на открытии конференции «К глобальной безопасности: новые стратегии, технологии и альянсы» (Toward Global Security: New Strategies, Technologies, and Alliances). 20-е заседание Международного симпозиума по глобальной безопасности (International Workshop on Global Security). Москва, 27–30 июня 2003 г.

a chance to put aside disagreements over issues previously perceived as stumbling blocks but viewed as marginal and insignificant today. We have engaged in cooperation at the level of special services, which in itself is a very significant indicator of a new quality of relationship. And we have other reasons to expect that this issue will continue to operate as a factor promoting joint efforts and cooperation.

But having said this, I would warn against excessive interpretation of this antiterrorist related agenda. First, the very fact of presenting this agenda so widely and apologetically may generate concerns that there will be more words than deeds, that propaganda will prevail over the real substance. There is a danger that this issue will be discredited and that we will be less efficient in fighting terrorism if we speak so much about it and if we see it everywhere. Second, there are suspicions that the anti-terrorist rhetoric could be accompanied by, or even cynically used for, very concrete plans that have nothing to do with the struggle against terrorism itself. Third, there are concerns that this might divert our attention from other issues — perhaps not less important and even more challenging. Furthermore, terrorism could become a label inviting a simplified interpretation of some of the problems that deserve a more sophisticated approach rather than a resolute determination to do away with terrorists.

I believe that the biggest issue the international community faces is not terrorism. It is organizing (or, rather, reorganizing) the international system and the rules that define its functioning. It is the role of major actors, including the one that has an exceptional position in terms of its economic, political, and military might. It is the relationship between the center of the international system and its periphery. It is the availability — and the acceptability — of tools that could be used in the international arena.

In this regard, what Ambassador Vershbow told us is very important: the task we face right now is perhaps more difficult than the task we faced in 1945. Indeed, the bipolar system — dangerous but simplistic, well structured and predictable — is now being replaced by something more complicated and volatile, where everything is being questioned, and where the notion of security itself becomes a matter of uncertainty.

Overcoming effects of the past

My second message is addressed to my Russian colleagues who participate in the foreign and security policy debate. Many of them face a hard political and intellectual challenge because of the new “great lines” of Putin’s foreign policy. Indeed, these lines do not fit very well with the approaches that were partly inherited from Soviet times and partly developed in the 90’s. We still have bouts of nostalgia about the past. We feel uncomfortable when political ambitions offered to Russia cannot be supported by its reduced resources. We still suffer from inertia of confrontational thinking, inertia of suspicions and traditional phobia, and inertia of irritation with respect to those who have abandoned us as allies or who have been more successful. We often feel offended or treated without due respect — instead of just defining rationally our own interests and capabilities, as well as trying to understand other countries’ motives.

Paradoxically, this runs in parallel with another syndrome — in which the challenges of domestic developments are presented as strong factors that prevent (or should prevent) Russia from getting involved in anything that takes place beyond its borders. This mentality has clear isolationist connotations and tends to promote a political and intellectual temptation to refrain from assuming responsibilities in the international arena. This seems to be a misleading vector for Russia's policy. It is a big country, it has a unique geopolitical position, and it has an interest, a possibility, and an obligation to play a meaningful international role. If Russia were to turn inwards, it would both undermine its own prospects and damage international security.

Promoting responsible leadership

My third message is addressed to our American colleagues. I believe that the United States is facing a very serious challenge, one that is commensurate with its objective position in the world. Indeed, according to many indicators, U.S. predominance will continue for years to come. Economically, politically, and militarily, the United States will remain a major power and its biggest challenge will arise from the notion of “responsible leadership”.

To be a responsible leader, one has to be supported by the other international actors. We all know that there have been some problems in this regard. In Iraq, for instance, the effect of the impressive military victory was undermined by the impressive lack of solidarity on the part of the closest allies of the United States, not to mention its partners (including Russia).

In a broader sense, any leadership status is fraught with negative attitudes on the part of the other actors. Today, however, too many suspect the United States of hegemonic aspirations; too many blame it for unilateralism, too many believe that its policy disregards the opinion and interests of other nations. Even if such allegations are often unfair or exaggerated, they do undermine U.S. leadership, its quality, and its effectiveness. Changing this image is the responsibility of the United States itself. Leadership has to be convincing rather than imposing, consolidating rather than antagonizing, and it has to offer various choices instead of insisting on a black and white vision. It has to produce friends and cooperative partners rather than enemies. I believe that Americans have to consider these issues very seriously. The image of the country and its own security as well are at stake.

All my messages have one common motive — the desire to promote more effective and more sustainable global security. I am sure that our countries' joint efforts are essential in this regard. And I am hopeful that our discussions will contribute to a better understanding of both the challenges that we are facing and the opportunities that we should exploit.

ИДЕОЛОГИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ*

— Что, по вашему мнению, мог бы дать специалистам-международникам взгляд на их предмет исследования через призму этики и морали? Как вообще соотносятся этика и МО?

— Это очень важный ракурс анализа как международных отношений, так и внешней политики — и с концептуальной, и с практической стороны. В разное время в мире по-разному относились к данной проблематике — иногда с повышенным вниманием, но все-таки чаще считая ее второстепенной.

Между тем вопросы этического и морального измерения международных отношений затрагивают многие, если не все аспекты внешней политики. Здесь есть две диаметрально противоположных позиции. Один подход постулирует, что вообще нет смысла говорить о какой-либо этической составляющей политики. Эта идея восходит к известной работе Николло Макиавелли «Государь», в которой он фактически провозгласил: для достижения практических результатов необходимо абстрагироваться от рассуждений о добре и зле [Макиавелли 2016]. Политика, которая не выводит за пределы своего рассмотрения нравственную составляющую, не может быть эффективной. Согласно другому подходу, при рассмотрении чего бы то ни было политического не говорить об этической компоненте просто невозможно, особенно когда речь идет о политике публичной, когда какое-либо решение или идею необходимо презентовать тем, от кого ждут одобрения и поддержки. Взаимоотношения с внешним миром — частный случай деятельности политической; без этических ориентиров они немыслимы, поскольку внешнеполитический курс должен быть представлен внутренней аудитории и международному сообществу как связанный с определенными нравственно-моральными ценностями. Другой вопрос, насколько такие ориентиры будут убедительны, но они должны быть сформулированы.

— Если говорить об изучении этического измерения и морали в МО, то какие взгляды преобладают в этой области?

— Традиционно существует разделение между «политическими реалистами» и «идеалистами» в подходе к международным делам. Первые считают, что вопросы этики и нравственности в международных отношениях неуместны, так

* Идеология и международные отношения: взгляд из России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». 2017. Т. 17. № 2. С. 383–390. Интервью провел М.А. Никулин.

как существуют более реальные и насущные вещи, — баланс сил и интересы государств, на основании чего и необходимо строить свою внешнюю политику. Вторые же, напротив, считают необходимым во внешнеполитической деятельности исходить именно из представлений о том, что есть хорошо и что есть плохо.

Схематически это выглядит следующим образом. Есть страна А, и нам необходимо принять решение, каким образом выстраивать с ней отношения. Если мы будем придерживаться «политического реализма», то в первую очередь обратим внимание на ее показатели экономики и военной силы, на те рычаги влияния, которыми она располагает на международной арене. Соотнеся все эти показатели с нашими интересами, мы и будем проводить свой внешнеполитический курс по отношению к данной стране, размышлять о возможности диалога (пусть даже с элементами давления), компромиссов, разменов и т.п. Если же мы будем использовать «идеалистическую парадигму», то прежде всего обратим внимание на то, какой в стране политический режим, какие люди стоят во главе нее, как они пришли к власти, каких идей они придерживаются и т.п. Может случиться и так, что ни о чем договариваться невозможно — и тогда надо просто дожидаться изменений в этой стране (и даже способствовать им).

Это отнюдь не чисто умозрительные эскизы. В реальности в период холодной войны, когда имела место биполярная конфронтация, в США существовало два взгляда на то, как выстраивать отношения с СССР. Один, который условно ассоциировался с именем Збигнева Бжезинского, считал советский режим «неправильным», не соответствующим западным нравственно-моральным нормам, и исходил из необходимости ориентироваться на его смену или уничтожение [Бжезинский 2013]. Другой (Генри Киссинджер) признавал все минусы советского режима, но одновременно выносил их за рамки двухсторонних отношений. Советский Союз можно не любить, но нужно выстраивать с ним отношения как со сверхдержавой, имеющей свои собственные интересы и возможности их отстаивать, с которыми нельзя не считаться [Киссинджер 2015].

Но все-таки абсолютно жесткая дихотомия в постановке вопроса об этической или неэтической внешней политике государства является искусственной. Любой внешнеполитический курс должен выстраивать некий баланс трезвых оценок и расчетов, с одной стороны, и возможности апеллировать прямо или косвенно к каким-либо этико-нравственным нормам — с другой. Идеология «политического реализма» не сводит все только к определенному набору эгоистических интересов и корыстных целей. Они — исходная точка рационального подхода, но их реализация будет предлагаться как обусловленная теми или иными ценностными, нравственными нормами и даже абсолютно необходимая для их торжества. Тогда как для сторонников «идеалистической» парадигмы залог успеха в международных делах — именно следование этическому императиву энергичной борьбы со злом. Во взаимоотношениях с «плохими парнями» прагматизм — это когда вы не стесняетесь выкручивать им руки, а не тратите время и усилия на налаживание цивилизованного общения. При котором они вас наверняка обманут.

— И. Гёте рассматривал дух времени (*Zeitgeist*) как преобладающую духовную сторону эпохи: «Если какая-нибудь сторона выступает наиболее сильно, овладевая массой и торжествуя над ней, так что при этом противоположная сторона оттесняется на задний план и затеняется, то такой перевес называют духом времени, который определяет сущность данного промежутка времени». На ваш взгляд, какой сейчас дух эпохи? Какие идеи правят миром и как это отразится на системе международных отношений?

— Если говорить о долговременных тенденциях в контексте предмета нашего разговора, то стоит отметить постепенное возрастание роли и значимости моральных и нравственных императивов. Медленно, порой незаметно, но все-таки это происходит. Тут есть свои спады и подъемы, но в целом отношение к ним сегодня абсолютно другое, чем, например, полвека назад. Сегодня такие темы, как гуманитарное право, права человека, права меньшинств, вопросы продвижения демократии и торжества закона являются важной частью мировой повестки дня. Не обязательно в любой ситуации более важной, чем другие темы, но такой, игнорировать которую уже считается неприличным, неправильным, да и просто контрпродуктивным с точки зрения интересов государства (его престижа, имиджа, репутации).

Наверное, не все с этим согласятся. Сейчас нередко приходится слышать, что большая часть постмодернистских идей — глобализация, общечеловеческие ценности и пр. — подвергаются эрозии, и государства становятся более прагматичными, более четко сфокусированы на своих собственных интересах. Этот тезис перекликается еще с одним — о том, что завершается эпоха «господства Запада», продолжавшаяся несколько столетий. Оба этих взгляда мне кажутся несколько поверхностными. Сейчас, по-моему, одновременно развиваются два важных тренда. Один из них я бы назвал тягой к плюрализму — это реакция на глобализационные процессы и унификацию, неприятие усиливающегося единообразия в мире, в том числе и отождествляемого с образом «конца истории» в духе Фрэнсиса Фукуямы [Фукуяма 2006]. Но вместе с тем, несмотря на усилившийся негативизм в восприятии глобализации, мир становится все более западным. Обратите внимание, куда направляются беженцы — именно в страны западного мира, в Европу, туда, где они видят открывающиеся для себя возможности. Стандарты жизни западной цивилизации, способов организации социума сегодня являются превалирующим ориентиром, и именно на них равняются многие государства мира. Это касается многих государств, в том числе и России.

— В последние годы, по мере усиления КНР и других стран БРИКС в мировой экономике и политике, все больше говорят о незападных концепциях мироустройства, незападных теориях международных отношений. Как вы считаете, могут ли страны БРИКС, страны «глобального Юга» привнести свою мораль и свои этические взгляды в международные отношения?

— Это достаточно большая тема для размышлений. Мы можем прежде всего говорить о меняющемся балансе сил на международной арене, и в этом смысле

страны третьего мира привносят в международные отношения реализацию идеи о многополярности и плюралистичном мире. Но ведь нельзя считать, что эта идея исходит именно от них. Здесь нет бинарной дихотомии «западное — незападное». О многополярности, например, много говорили во Франции, которая была активной сторонницей этой модели мироустройства. А у нас она прорабатывалась — на академическом уровне — еще когда Евгений Примаков был директором ИМЭМО [Примаков 2016].

Во многих незападных странах весьма сдержанно высказываются по такому вопросу, как «ответственность по защите» (responsibility to protect), что интерпретируется (если говорить упрощенно) как право на гуманитарную интервенцию. А они в основном придерживаются традиционного принципа невмешательства во внутренние дела государства. Но это, вероятнее всего, связано с опасением, что иначе можно стать потенциальным объектом подобного вида вмешательства, и здесь вопрос не в том, что они «незападные», а в готовности или неготовности принять новую повестку дня по этой весьма чувствительной и противоречивой проблематике. Но при этом важно заметить, что они не отрицают потребности в выработке таких механизмов реагирования и сотрудничества, которые смогли бы предупредить катастрофы типа той, что произошла в Руанде, где в 1994 г. сотни тысяч людей стали жертвами геноцида.

— По вашему мнению, может ли Россия консолидировать идеологическую повестку, объединив лучшее из западных и незападных теорий международных отношений?

— Я вижу два аспекта этой проблемы. Один касается содержательной стороны дела: какие конкретно есть идеи, которые можно было бы синтезировать в нечто единое? Этот вопрос уместен и тогда, когда мы говорим о морально-этических императивах в теории (и практике) международных отношений. В российской концепции внешней политики, к примеру, говорится о необходимости построения справедливого мира. Однако что такое справедливость сегодня? По этому поводу есть обилие мнений и подходов и явный дефицит возможности свести их к какому-то общему знаменателю. Поэтому скорее стоит говорить о наличии большого вопроса — какую общую ценностную идею можно предложить, если руководствоваться похвальным стремлением «консолидировать идеологическую повестку»?

Есть и еще один аспект — ресурсный. Очень красивой идеей является продолжение проводившейся во времена Советского Союза линии, нацеленной на оказание культурно-гуманитарной помощи и подготовку специалистов для развивающихся стран. Россия как раз и могла бы принять эту эстафету. Однако мало иметь идеологическую базу — еще необходимы ресурсы, организационные возможности, постоянные финансовые вливания. Здесь, не будем забывать, есть и международная конкуренция. Тем более что подготовка специалистов по линии «содействия международному развитию» — это не только гуманитарная программа, но и инструмент «мягкой силы».

— Ряд экспертов считают, что, по крайней мере на заре своего президентства, Барак Обама придерживался концепции этического реализма Рейнхольда Нибура, его преемник Дональд Трамп — взглядов Росса Перо, а Владимир Путин — идей русского философа-эмигранта Ивана Ильина. Как вы считаете, насколько вообще реально в мировой политике следовать этическим и моральным константам?

— Политики (а тем более политик, действующий в системе мировых координат) не может быть ригористом — он должен быть и гибким, и открытым к компромиссам. Но приверженность некоторым этическим и моральным принципам работает на укрепление его авторитета. Конечно, здесь есть и вопрос о том, насколько эти принципы принимаются и разделяются социумом. Но провозглашаемые этические нормы не должны носить сугубо реактивный характер; хороший политик должен не просто чувствовать, что от него ждут, но также иметь и свою повестку, которую можно предложить обществу и миру. А она ведь не возникает из ничего — в этом смысле политики, конечно, могут находиться под влиянием тех или иных интеллектуальных авторитетов.

Рейнхольда Нибура вряд ли можно отнести к политическим реалистам. Он скорее проповедник идей христианского социализма, справедливых войн и др. А концепция справедливых войн прямо выходит на необходимость использовать имеющийся у государства силовой инструментарий в этически оправдываемых целях. Барак Обама, вполне вероятно, такой идеологический посыл разделял. Другое дело, что его реализация на практике как раз и могла ставить под вопрос этические стандарты. Р. Нибур известен составленной им молитвой о душевном спокойствии, которая в примерном воспроизведении звучит так: «Господи, дай мне смирения принять то, что я не могу изменить, дай мне смелости изменить то, что нужно изменить, и дай мне мудрости, чтобы различать между первым и вторым» [Niebuhr 2008]. И хотя Б. Обама, на мой взгляд, был самым интеллигентным президентом США со времен Дуайта Эйзенхауэра, именно этической мудрости ему не хватило, чтобы отказаться от Нобелевской премии мира, которую он получил за свои слова и благие намерения, а не за конкретные действия.

В случае с Дональдом Трампом и Россом Перо мы имеем дело с их некоторым сходством разве что по антиистеблишментской риторике и соответствующей социальной базе. Да, оба вначале выступали с претензиями на то, чтобы представлять «третью силу». Но дальше этого, на мой взгляд, сходство не идет. У Р. Перо была хоть какая-то программа, тогда как у Д. Трампа и ее не было: пришлось составлять, что называется «с колес», после победы на выборах. Не вижу оснований говорить и о какой-то связи между ними по морально-этическим ценностям.

Что касается философа и публициста Ивана Ильина, то его идеи оказались востребованными в нашей стране еще в середине 1990-х гг., когда возродился интерес к геополитике и евразийству [Ильин 2008]. И его взгляды в какой-то степени кажутся созвучными тем идеям, которыми руководствуется В. Путин, а еще больше — его действиям. Но я не стал бы возводить И. Ильина в ранг духовного учителя нашего президента, у которого, как мне представляется, совершенно иная система координат и приоритетов.

— **Каким лично вы видите справедливое мироустройство? Какова ваша персональная политическая утопия?**

— Во-первых, крайне желательно, чтобы справедливое мироустройство не было «установлено» через потрясения и катаклизмы, а возникло эволюционным путем.

Во-вторых, оно, на мой взгляд, должно иметь своим вектором пусть медленное, но все-таки продвижение в направлении роста удельного веса общего блага и совместного его регулирования — в противовес партикулярным ценностям. Не отрицая их, но и не сводя все к установлению баланса интересов. Как пример можно привести принцип свободы открытого моря, продвигаемый в международную практику на протяжении по крайней мере последних четырех веков. Или Конвенцию по морскому праву 1982 г., в которой дно морей и океанов, а также его недра и ресурсы за пределами действия национальной юрисдикции объявлены общим наследием, — их разработка должна осуществляться на благо всего человечества, независимо от географического положения государств.

В-третьих, справедливое мироустройство должно найти ответ на вопрос, как сочетать две вещи — принцип меритократии, когда каждый имеет то, что он заслужил, и принцип солидарности, когда богатые и успешные должны помогать слабым и отстающим. Сочетание этих трех параметров и определяет мою политическую утопию.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Бжезинский З. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Астрель, 2013.

Ильин И.А. Наши задачи: в 2 т. М.: Айрис-Пресс, 2008.

Киссинджер Г. Мировой порядок. М.: АСТ, 2015.

Макиавелли Н. Государь. М.: Рипол Классик, 2016.

Примаков Е.М. Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. М.: Центрполиграф, 2016.

Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: Ермак: АСТ, 2006.

Niebuhr R. The Irony of American History. University of Chicago Press, 2008.

РОССИЯ И ЗАПАДНАЯ ЕВРОПА: КОГДА ПУТИ РАЗОШЛИСЬ

С 2011 г. в Институте мировой экономики и международных отношений РАН проводятся обсуждения в рамках дискуссионного форума «Европейские диалоги», организованного по инициативе зав. отделом ИМЭМО, д. п. н. **Н.К. Арбатовой**. На первом заседании с докладами по теме «Россия и Запад: когда пути разошлись» выступили д.и.н., профессор МГИМО (У) МИД РФ **А.Б. Зубов** и д. и. н., профессор РГГУ **Н.И. Басовская**.

Ниже приводятся выдержки из вступительного слова зам. директора ИМЭМО, академика **В.Г. Барановского** и его комментарии в ходе обсуждения*.

Уважаемые гости института,
уважаемые коллеги, дорогие друзья!

Мне доставляет большое удовольствие произнести первые вступительные слова в рамках того, что, как хотелось бы надеяться, станет целой серией мероприятий. Речь идет о новом дискуссионном формате, который мы назвали «Европейские диалоги».

Объект нашего пристального внимания — Европейская тематика. Нас прежде всего интересуют перспективы взаимоотношений России и Европейского союза. И мы пытаемся за счет наших совместных усилий обрести некое новое качество в анализе этой проблематики, рассмотреть возможности придания нового импульса позитивному развитию отношений России как с Европейским союзом, так и с Европой в целом.

Мне хотелось бы приветствовать главных докладчиков, которые согласились выступить на нашем семинаре. Наталия Ивановна Басовская, профессор РГГУ, имеет широкую известность и высокую репутацию в профессиональном сообществе как лектор, публицист, комментатор по вопросам европейской истории и истории взаимоотношений России с Европой. Андрея Борисовича Зубова, профессора МГИМО, хорошо знают по его статьям, книгам, выступлениям; в частности, он является главным редактором монументального двухтомного издания, посвященного истории России XX в., которое вызвало оживленные

* Россия и Западная Европа: когда пути разошлись? // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 5. С. 80–92.

и противоречивые комментарии. Мне очень приятно, что они смогут сегодня выступить для того, чтобы сделать это первое заседание насыщенным и глубоким — таким, какими, мы надеемся, будут и другие наши встречи.

[...]

Мы выслушали два великолепных выступления по теме, которая на протяжении длительного времени будоражила русскую общественно-политическую мысль. Я хотел бы поделиться некоторыми своими сомнениями и смешанными чувствами, которые возникают в результате размышлений на этот счет.

Во-первых, смущает, что эта дискуссия продолжается не одно столетие. Сегодня в ней поднимаются те же сюжеты, что и в XIX в. Суть этой дискуссии, ее параметры, как это ни парадоксально, остаются во многом неизменными.

Во-вторых, у нас есть склонность (как и у многих, наверное) концентрировать внимание на себе. Мы нередко думаем, что обсуждаем чисто русские вопросы, чисто русские проблемы, чисто русские темы. Но вот Алексей Георгиевич [Арбатов] только что говорил о формуле «Запад есть Запад, Восток есть Восток, и вместе им не сойтись». Киплинг ведь не о России пишет, не о русском национальном сознании. Речь идет о более общих, более широких проблемах.

В-третьих, «сойтись или не сойтись» — это ведь дихотомическая модель, не оставляющая никакого выбора кроме того, который она описывает. Нечто вроде «иного не дано». Но такая логика сама по себе может вызывать сомнения.

К примеру, Наталия Ивановна [Басовская] говорила нам о том, что Византия только по форме являлась чем-то римским, а на самом деле была несомненным Востоком. Этот Восток поглотил Рим, впитал его в себя полностью так, что ничего от него не осталось. А в своих ответах на вопросы Вы говорили о другом. О том, что как у нас продолжается Советский Союз, так и Рим продолжался на протяжении тысячи лет после того, как он закончился. Так что же такое Византия — Рим, который продолжался тысячу лет, или Рим, от которого ничего не осталось и который был полностью поглощен Востоком? Если размышлять последовательно по поводу тезисов, которые, как я понимаю, докладчики специально сформулировали в интеллектуально провокативной манере, то начинаешь понимать, что далеко не всегда бинарная схема оказывается правомерной и может дать ответы на вопросы, здесь возникающие.

В-четвертых, позвольте мне оттолкнуться от одного примера. Я имею в виду так называемый польский вопрос. Хочу напомнить, что не только в советских школьных учебниках Польшу изображали воплощением хаоса, когда каждый шляхтич, провозгласив свое несогласие с той или иной предлагаемой мерой, был в состоянии заstopорить движение вперед. Такое же мнение превалировало и в «старой» России. Посмотрите на те дискуссии, которые возникали по поводу польских дел еще в конце XVIII столетия. В России говорили о том, что Польшу нужно избавить от «варварства», с которым, надо понимать, отождествляли своеволие и необузданность магнатов, непредсказуемость и неконсолидированность социума и т.п. Но ведь так считали не только в России! Это, конечно, не первая и не главная причина раздела Польши, но одним из аргументов

было приведение данной территории в состояние, которое в остальной Европе считали «нормальным».

Я напоминаю об этой ситуации для того, чтобы подчеркнуть неоднозначность критериев и оценок. Мне, например, очень симпатична высказанная Андреем Борисовичем [Зубовым] мысль: важно, чтобы человек был свободен в социуме, и это, наверное, должно быть высшим критерием любых иных оценок. Но коль скоро либеральное сознание поднимает эту идею на пьедестал, оно должно принимать и мысль о невозможности требовать, чтобы все думали на этот счет одинаково. Ведь может быть и иная система критериев и оценок, по крайней мере, исходящая из необходимости сформулировать их более осторожно, более сбалансировано. И тогда, возможно, будет иным ответ на вопрос о вкладе в мировую культуру тоталитарных, авторитарных режимов, если побочным продуктом становятся шедевры Рафаэля или Микеланджело.

Я понимаю, что релятивизм — это не самая лучшая позиция. В какой-то степени это отказ от поиска ответа, его не слишком впечатляющий субститут. Но ведь и вопросы зачастую оказываются столь сложными из-за объективной противоречивости той реальности, по поводу которой мы пытаемся размышлять.

ЛЮКСЕМБУРГСКИЙ ФОРУМ*

Люксембургский форум по предотвращению ядерной катастрофы возник в 2007 г. Является одной из наиболее авторитетных неправительственных организаций, занимающихся контролем над вооружениями. Объединяет ведущих мировых экспертов в области нераспространения ядерного оружия, ограничения и сокращения вооружений. Интервью опубликовано 1 февраля 2021 г.

— Возможна ли ядерная война сегодня?

— Да, к сожалению, возможна. Можно нарисовать несколько сценариев ее возникновения. Они в чем-то будут носить умозрительный характер, а в чем-то, как это ни огорчительно, связаны с практически развивающимися тенденциями.

Начнем с ядерного оружия на глобальном уровне. Мы знаем, что во взаимоотношениях России и США оно прежде всего играет роль фактора взаимного сдерживания. Китай движется в этом же направлении — хотя все еще далек от того уровня, на котором находятся две крупнейшие ядерные державы.

Что это означает? Это означает, что если будут поставлены под угрозу жизненно важные интересы страны и (или) само ее существование окажется под угрозой, оппонент должен понимать, что в такой ситуации она может пойти на применение ядерного оружия. Этот месседж, адресуемый противоположной стороне, и есть главное в механизме ядерного сдерживания. Возможность применения противником ядерного оружия, со всеми катастрофическими последствиями такого развития событий, должна сдерживать всех участников ядерного противостояния от резких телодвижений, чреватых кризисом и взаимным уничтожением. То есть сама такая угроза является очень важным стабилизирующим фактором.

И тут есть два проблемных момента. Во-первых, при каких условиях это может произойти? Ведь не каждый конфликт приведет к таким последствиям. Где та граница, которая отделяет «приемлемую» для сторон конфронтацию от такой, которой надо во что бы то ни стало избегать? Ведь никаких очевидных индикаторов здесь нет. И во-вторых, тут есть вопрос так называемой кредитоспособности ядерного сдерживания. Оппонент, которому вы адресуете месседж касательно неизбежности ядерного возмездия, не должен испытывать никаких сомнений, что в такой ситуации вы будете иметь физическую возможность

* См.: https://www.youtube.com/watch?v=m_m5mNQRlmk&feature=youtu.be

применить оружие, что применение его будет эффективным, и что, главное, вы пойдете на это без каких бы то ни было колебаний. А колебания возможны, ведь принимая решение, вы поставите под угрозу и свое собственное существование. Эти обстоятельства создают неопределенность, некую «серую зону». Будет такая неопределенность дополнительным фактором стабильности, удерживающим оппонентов от опасных действий или, наоборот, увеличит угрозу политико-психологического срыва и подтолкнет к безрассудным решениям? Очевидного ответа нет. Возможности протестировать эти две гипотезы тоже нет — кроме как в условиях острого кризиса на грани реального ядерного конфликта.

А что касается физической кредитоспособности, то здесь вообще возникает замкнутый круг. Чтобы эффект сдерживания был надежным, надо иметь эффективные средства нанесения ядерного удара, причем даже «с запасом», чтобы ваш оппонент понимал его неотвратимость. В результате грань между применением ядерного оружия для сдерживания и для целей нападения становится очень тонкой, условной, зыбкой. И это создает проблемность самой ситуации взаимного ядерного сдерживания, из которой вытекает возможность ядерной войны. Это первый сценарий.

Второй сценарий — то же самое, но на субглобальном уровне, на уровне ниже глобального. Мы знаем, что возможны (и реально существуют) некоторые двусторонние либо более сложные конфигурации взаимоотношений между странами, где ядерное оружие играет свою роль. Классический пример — Индия и Пакистан. Не будем разбираться, кто кого там сдерживает — но важно иметь в виду, что в этой паре взаимоотношений между двумя государствами существует высокий уровень конфликтности, есть нерешенные проблемы, есть высокая мера обеспокоенности, что это может привести к применению вооруженной силы. И воспроизводится та же самая логика, о которой мы говорили применительно к глобальному уровню, но уже в субглобальном, региональном контексте. Казалось бы, более низкий уровень ядерного противостояния в сравнении с глобальным, но опасность сценария, ведущего к ядерной войне, в чем-то даже выше. Поскольку горючего материала во взаимоотношениях антагонистов здесь больше, и воспламеняется он легче.

Третий сценарий — использование ядерного оружия не только для сдерживания, как мы сейчас описали, но и в качестве боевого средства. Просто как обычного оружия. В случае конфликта, который приобретает военное измерение, может возникнуть соблазн использования ядерного оружия для решения тех или иных боевых задач. Потому что оно эффективное, потому что оно может дать весомые и очень зримые результаты и тем самым позволит решить проблему защиты вашей территории, одержать победу, обеспечить решающее превосходство. И в этом проблема. Это может подталкивать к тому, чтобы придать конфликту ядерное измерение.

И последний сценарий — непреднамеренное применение ядерного оружия. Никто не хочет его применять, все понимают, что это опасно и чревато ужасными последствиями, но может произойти технический сбой, может не сработать

или дать ложный сигнал аппаратура, возможна человеческая ошибка, возможно неправильное прочтение тех или иных сигналов. Такие ситуации, как мы знаем, в истории взаимоотношений между нами и США возникали. Слава Богу, что драматических последствий не возникло, но ведь нет никаких гарантий, что так будет и впредь. Невозможно со стопроцентной уверенностью исключить какие бы то ни было сбои, и любой из них может вызвать к жизни цепочку событий, которые способны быстро привести к катастрофическому итогу. Это тоже сценарий и, к сожалению, достаточно реалистичный.

— Как Вы считаете, почему сегодня страх ядерной войны меньше, чем во времена после создания ядерной бомбы?

— Ядерное оружие появилось на исходе Второй мировой войны, когда ее драматический опыт для огромного количества людей имел очень конкретный характер. У них были свежи воспоминания о сопровождающих ее страданиях и разрушениях, страшных последствиях массированного применения тяжелых вооружений. Доминантой общественного настроения стало отчетливое негативное представление о том, что такое война вообще — и вполне конкретное понимание, что применение ядерного оружия может усугубить ее ужасы, возвести их в квадрат и в куб. Историческая память — о том, что было пережито совсем недавно — работала на активное неприятие ядерного оружия и высокую меру опасений по поводу того, что такой сценарий возможен. Это первое.

Второе — вспомним о характере противостояния во время классической холодной войны. Оно было жестким, широкомасштабным и всеохватывающим, сопровождалось мощной мобилизацией пропагандистских и идеологических инструментов, возникновением в общественном сознании тяжеловесных конфронтационных стереотипов — и с одной стороны, и с другой стороны. Это все само по себе создавало питательную среду для формирования и поддержания ситуации напряженности.

Но постепенно — с течением времени и возникновением новых мотивов в политической атмосфере — это всё стало рассасываться, размываться. Жесткость, болезненность и нервозность противостояния уходили на второй план, противоборство становилось мягче, масштабы его становились более умеренными, и всё это тоже, конечно, сказывалось на том, как воспринимались перспективы и угроза возможного ядерного конфликта. Острота этой тематики постепенно снижалась.

Здесь есть еще один парадокс. Антиядерная пропаганда убедительно обосновывала мысль о том, что ядерная война чревата ужасающими последствиями, что она приведет к уничтожению миллионов людей, что под вопросом может оказаться вообще существование человечества. В результате формировалось представление, что, конечно же, ядерную войну вести нельзя. И что политики, которые как-то к этому причастны, должны будут в какой-то момент остановиться, потому что поймут, что это самоубийство и чревато совершенно жуткими последствиями. И тогда риск возникновения ядерного конфликта начинает казаться уменьшающимся и теряющим свою остроту.

Но время идет дальше, постепенно и это ощущение остается в прошлом. Есть уже весьма продолжительный период, когда не просто снижается интенсивность, масштабность противостояния, но и само оно приобретает иной характер. Другие факторы становятся более значимыми. И вместе с тем происходит некая банализация насилия на фоне расширяющихся масштабов человеческих трагедий. Мы видим того и другого слишком много — везде, в разных странах, в разных ситуациях. Трагедии становятся повседневностью, человечество живет с ними, и в чем-то похожее восприятие переносится на ядерное оружие. Конечно, желательно было бы избежать его применения, которое конечно же стало бы трагедией, впрочем, как и многие другие «неприятности», с которыми мы сталкиваемся в жизни... Но озабоченность ее экстраординарным характером, в сравнении со всеми другими, уже кажется не такой, как это было раньше.

Наконец, есть просто фактор традиционного, я не хочу сказать «милитаристского», но рационального военного мышления. Оно нацелено на анализ способов обеспечения безопасности страны и, естественно, фокусирует внимание на соответствующем военном инструментарии. Если есть некое оружие, то, конечно, надо стремиться сделать его более эффективным и думать об условиях его использования, о минимизации или нейтрализации негативных эффектов его применения, о том, каковы возможные действия оппонентов в этой области. Таков нормальный ход мысли, что относится и к ядерному оружию. Из этого проистекают как опасения касательно его применения (поскольку военные отдают себе в этом отчет лучше других), так и предрасположенность к тому, чтобы молчаливо вынести такие опасения за скобки своего восприятия и анализа.

— Так что нужно сделать сегодня, чтобы не допустить ядерной войны в будущем?

— Первое — это контроль над вооружениями. Расшифровывать данное понятие, интерпретировать, превращать в практические действия можно по самым разным направлениям, параметрам, срезам. Надо посмотреть, как это делалось на протяжении многих десятилетий. У нас же есть колоссальный опыт движения вперед в области контроля над вооружениями, с очень неплохими результатами. То, что в итоге не возникло всеобщего мира и благоденствия — это не вина контроля над вооружением; просто есть еще и какая-то другая динамика, которая иногда перехлестывает позитивные достижения.

Второе (а может быть и более важное в смысле приоритетности) — это обеспечение общего позитивного политического контекста. Когда возможен контроль над вооружением? Когда есть и с одной, и с другой стороны понимание, что мы можем о чем-то договориться. Да, противоположная сторона может рассматриваться как потенциальный противник; да, мы можем предположить развитие взаимоотношений с ней по самым драматическим сценариям, но все-таки полагаем возможным вести диалог, обговаривать какие-то правила формального плана или даже обсуждать неформальные поведенческие стандарты, добиваться согласия о том, чего не будем делать или что будем делать совместно. Накопление такого опыта, хотя бы и по минимуму, создает благоприятный фон

для контроля над вооружениям. Иногда говорят о необходимости относительного доверия между сторонами, иногда используют другую терминологию, но я предпочитаю нейтральное выражение: позитивный политический контекст.

У нас сейчас, если уйти от теории и говорить о реальных вещах, всё очень плохо по обоим параметрам. Рушится контроль над вооружениями и сгущается общая атмосфера в наших отношениях с западными странами. Надо работать и на одном, и на другом направлении, и в том, и в другом срезе для того, чтобы как-то повернуть эту тенденцию вспять.

— Считаете ли Вы, что мир погружается в новую холодную войну, или мы уже находимся в состоянии такой войны?

— Что мы понимаем под старой «холодной войной», что вообще это словосочетание означает? Можно обозначать им специфическую модель отношений по линии Восток — Запад, по линии СССР — США на протяжении достаточно длительного периода времени — примерно сорока лет (с конца сороковых годов до рубежа восьмидесятых-девяностых годов). То, что мы имеем сегодня, отличается от того, что было тогда. Есть немало параметров, по которым это отличие вполне реально, зримо. И тогда вполне убедительным может показаться тезис о том, что никакой холодной войны сегодня нет, что сейчас все совсем по-другому.

Процесс накопления негативных элементов в отношениях с Западом очевиден, но есть разные трактовки касательно того, когда все это началось. Многие ссылаются на выступление Путина в 2007 г. на Мюнхенской конференции по безопасности. Кто-то увидел в нем объявление холодной войны, другие полагали, что она уже была в разгаре, просто сказано об этом было прямо и жестко. Вместе с тем некоторые наблюдатели считали, что не надо драматизировать положение дел: в выступлении российского президента прозвучали не очень приятные для Запада коннотации, были и элементы жесткости — но все же нет никакого сравнения с изначальным вариантом холодной войны (которая включала в себя и настоящие боевые действия в Корее, и блокаду Западного Берлина, и Карибский кризис...). Правда, сейчас сторонники такой интерпретации признают, что на самом деле речь шла о начинавшей развиваться тенденции, которая, к сожалению, оказалась гораздо более глубокой и значительной, чем казалось многим.

Вместе с тем возможен и иной подход, который мне кажется не то чтобы более основательным, но, во всяком случае, не менее правомерным.

Что такое «холодная война»? В этом словосочетании два компонента. Один, обозначенный словом «война», означает в широком смысле слова противостояние. Вы смотрите на противоположную сторону, на вашего визави с позицией враждебности. Он вам мешает, он питает какие-то замыслы против вас, или у вас с ним есть какие-то споры по поводу территорий или по иным основаниям. Это, если говорить упрощенно, враг; с ним неизбежна конфронтация. И термин «война» — это расширенная, обобщенная трактовка понятий «противостояние», «конфронтация».

Но такая война не должны быть «горячей». Вы не хотите «горячей войны», с применением вооруженной силы и установлением военного контроля над территорией, населением, ресурсами. Поскольку это опасно, это чревато неприятными последствиями. Вы можете иметь большие потери, у вас будут гибнуть люди, и вообще неизбежны огромные издержки, ваша экономика может не выдержать. Поэтому вы предпочли бы не вступать в эту опасную зону и балансируете на грани серьезного противостояния — так, чтобы оно не заходило слишком далеко, не превращалось в настоящую войну. Вот это и есть холодная война, но только в более широком понимании.

Оно охватывает и традиционное представление в том смысле, о котором говорилось выше — но не исчерпывается им. При такой трактовке феномена холодной войны он обнаруживается в истории международных отношений многие десятки раз. И в Европе (прежде всего), и за ее пределами можем увидеть массу таких ситуаций, когда противостояние антагонистов сохраняется долгое время; иногда оно увеличивается или сокращается, но ни одна из противоборствующих сторон не хочет двигаться дальше каких-то пределов с перерастанием конфликта в настоящую войну. Так это и есть примеры холодной войны в прошлом — только термин такой не используется. А если происходит выход за эти рамки взаимной сдержанности — начинается «горячая война», настоящая, со всеми ее рисками, издержками и непредсказуемостями. Тоже достаточно часто встречающийся в истории вариант развития событий.

Если исходить именно из такого понимания, то мы уже довольно давно живем в условиях холодной войны. Есть взаимное неприятие, есть очень широкий перечень взаимных претензий. Нас подозревают в злых умыслах, обвиняют в том, что мы делаем то в Южной Осетии, то в отношении Крыма, то еще где-то. А мы говорим, что нас пытаются со всех сторон ограничить, нас лишают свободы и возможности дышать в том пространстве, которое является нашей зоной традиционных исторических интересов. Они нас окружают, считаем мы, — а с той стороны считают, что Россия пытается возобновить имперские ориентиры.

Это — противостояние, но ни одна из сторон не хочет выйти за те его рамки, когда оружие все-таки не применяется. И казалось бы — хорошо, что не применяется. Но опасность в том, что вы не в состоянии всегда на сто процентов эту ситуацию контролировать. И можно выйти за указанные рамки, даже если вы этого не желаете, как не желает и ваш оппонент. Опасность ситуации холодной войны именно в непреднамеренном развитии событий. Например, из-за какого-то случайного сбоя. Мы уже говорили об этом в связи с ядерным оружием, но то же самое может быть и в обычных условиях политического противостояния. Балансирование на грани конфликта опасно, потому что можно не удержаться на этой грани. Два самолета сблизилась на опасное расстояние, произошла катастрофа. Или были неправильно сориентированы какие-то параметры военных учений. Скажем, они проводятся близко от границы, и ваш оппонент по другую ее сторону думает: зачем? То ли в этом нет ничего экстраординарного, то ли вы хотите продемонстрировать ему свою мощь, то ли вы на-

капливаете вооруженные силы для марш-броска на его территорию. Всегда есть угроза срыва, неправильной интерпретации, непреднамеренного обострения ситуации.

И еще одна опасность — угроза эскалации уже возникшего военного конфликта, т.е. перевода его на более высокий уровень по задействованным средствам, территории, целям и т.п. Одна сторона рассчитывает, что таким образом она сможет победить или остановить конфликт на выгодных для себя условиях, поскольку это напугает противника. А он не пугается и готов тоже перейти на более высокий уровень военного противостояния. Такая цепочка событий может иметь крайне опасную динамику.

— Как Вы считаете, есть ли шансы на продление СНВ-3? Каковы перспективы этого договора?

— Победа Байдена дает шансы на то, что бы выйти из тупика. Продлить соглашение на какой-то срок. Потом провести переговоры. Выйти на новое соглашение. Для этого нужно время. Просто так быстро соглашения такого типа не возникают.

— Как Вы оцениваете ситуацию на Ближнем Востоке? Насколько Иран близок к созданию ядерного оружия и какие последствия это может иметь?

— Ближний и Средний Восток — это один из самых конфликтоопасных регионов мира. Может быть, самый опасный. Поскольку там по всему региону в обилии рассыпаны конфликтопорождающие факторы. Близок ли Иран к созданию ядерного оружия? Думаю, что близок, хотя не могу сказать точно, насколько. Но вся стратегия и ориентир политики Ирана состояли в том, чтобы быть на небольшом расстоянии от возможности достичь этой цели. И в полной мере использовать выгоды положения страны, находящейся в двух шагах от обретения ядерного статуса. Это расстояние Иран может пройти достаточно быстро, но пока не проходит. Поскольку готов рассмотреть вопрос о том, какую цену ему заплатят за то, чтобы он этого не делал. И поскольку есть другие участники международной жизни, которые не хотели бы получения Ираном ядерного оружия, это обеспечивает ему выигрышные позиции. На мой взгляд, Иран проводил эту линию весьма успешно. Другое дело, что ценой, которую все международное сообщество за это платит, становится более нестабильная ситуация в регионе.

Самое тревожное в этом конгломерате возможных событий то, что они могут вывести на создание серьезных стимулов для нуклеаризации всего региона. И для Саудовской Аравии, и для Турции, и для Египта, и еще для кого-то. Это очень дестабилизирующая перспектива.

— Насколько опасен сегодня ядерный терроризм? Могут ли террористы сегодня взорвать так называемую «грязную» бомбу?

— Я думаю, что он опасен. Ответ на ваш второй вопрос тоже скорее утвердительный — да, могут. Удивление, скорее, должно вызывать не то, что такое воз-

можно, а то, что этого пока не произошло. Мы должны радоваться, что этого пока не произошло, но отдавать себе отчет в том, что в принципе произойти может. Там есть, конечно, свои проблемы для злоумышленников, которые хотели бы создать, что называется, «на коленке» ядерное оружие. Это трудно, есть свои технологические трудности, но если задаться такой целью, то добиться какого-то конкретного результата, наверное, можно. Во всяком случае, в странах, которые могут оказаться затронутыми таким развитием событий, в разведывательных сообществах опасения на этот счет самые серьезные. И они готовы сотрудничать между собой на этом поле, даже если их страны находятся не в самых лучших политических взаимоотношениях друг с другом. Сотрудничать, чтобы не допустить феномена ядерной угрозы из той сферы, которую будет невозможно контролировать.

— Есть ли реальные шансы заключения нового договора о РСМД между Россией, США, Китаем или всеми ядерными державами? И какие основные препятствия для этого?

— Тут много зависит от того, какую мы имеем в виду временную перспективу. Если говорить о каком-то обозримом будущем, то мой ответ скорее негативный. Шансов для этого мало.

Во-первых, потому что опыта многосторонних соглашений такого рода у нас пока нет. Никто с уверенностью не может сказать, как к этому подступиться. Договор о РСМД был чисто двухсторонним изделием, но и оно трудно создавалось, трудно претворялось в жизнь. В частности, из-за того, что эпопеей с ракетами были затронуты разные страны, и кто-то считал необходимым их всех вовлечь в соответствующие договоренности. Но в конечном счете вышли на то, что двухсторонний формат здесь наиболее разумен и наиболее реализуем с практической точки зрения. Как сделать нечто похожее в многостороннем плане — пока никто не знает. Придумать какие-то подходящие схемы можно, но это потребует очень больших усилий, и не только интеллектуальных, а также политических.

А во-вторых, страны, которые имеют ракеты средней и малой дальности, существенно различаются между собой по их количеству и предназначению. Они создавали или приобретали эти ракеты не в качестве неких символов, а для того, чтобы решать какие-то свои проблемы безопасности. Индия, Пакистан, тот же самый Китай — они считают, что есть какие-то угрозы, которые можно парировать с помощью этих ракет. И чтобы вовлечь их в соглашение (допустим, о том, чтобы уполонинить число ракет или вообще отказаться от некоторых их классов, как было по договору о РСМД между Россией и США), нужно, чтобы они испытывали уверенность в том, что обретут некоторую компенсацию в плане снижения угроз или возможностей их парировать. В 1987 Россия и США имели на этот счет гарантию в виде своих стратегических вооружений, но сегодня у других возможных участников многосторонних договоренностей о РСМД таких гарантий нет. Свести воедино страны с разным потенциалом и неодинаковыми озабоченностями в отношении безопасности — головоломно трудная задача.

Повторюсь: практического опыта на этот счет пока не было. Он, вероятно, будет нарабатываться, но сегодня к этому нужно подходить очень осторожно. Так что особых шансов касательно многостороннего соглашения я пока не вижу. Освоение этого поля должно все-таки начинаться, скорее, как двухсторонняя инициатива, возможно, с осторожным обозначением перспективы вовлечения третьих стран.

— Может ли пандемия COVID-19 повлиять на международные отношения в долгосрочной перспективе, в том числе в области разоружения?

— Сейчас об этом так много говорят, что невольно хочется сказать: пандемия влияет на все. Но у меня возникает желание сказать нечто прямо противоположное. Да, конечно, это трагическая ситуация, люди погибают, требуются огромные усилия и средства для организации лечения и профилактики, возникают сбои в функционировании экономики, нарушен привычный ритм жизни миллионов. Но мне кажется, что когда мы разговариваем о конкретных вещах, связанных с организацией международной жизни, с вопросами международной безопасности или с проблемами контроля над вооружением, здесь все-таки нужно сохранять возможность разумно и здраво оценивать масштабы возникшего вызова, обусловленного пандемией. Да, она создает массу проблем. Но сказать, чтобы она создала какие-то принципиально новые проблемы для контроля над вооружением, я не могу. Ведь не с нею связаны, к примеру, возможности для распада договора по РСМД или, наоборот, для удержания его на плаву. Не с нею связаны угрозы перечеркнуть Договор по открытому небу или, наоборот, шансы на его сохранение.

Когда задают такие прямые вопросы, надо понимать, что есть еще и косвенное воздействие. Ведь борьба с пандемией — это необходимость мобилизации огромных ресурсов. А значит, придется ограничивать себя в каких-то других сферах. Если вы должны себя ограничивать по одному направлению, по другому, то рано или поздно дойдет очередь до самоограничения и в сфере военных приготовлений.

Можно, конечно, предположить возможность иной направленности механизмов косвенного воздействия. Например: если у участников международной жизни не хватает средств на военные приготовления, они начнут больше усилий тратить на контроль над вооружениями. Или задумаются о приоритетности расходов не на военные цели, а на то, чтобы эффективнее реагировать на природные вызовы. Но такого рода ожидания, конечно, выглядят несколько благодушными. Есть ли пандемия, нет ли пандемии — безопасность была и остается высокоприоритетной сферой внимания государства.

НОВАЯ КОНФРОНТАЦИЯ — ПОИСК ТОЧЕК СОПРИКОСНОВЕНИЯ*

1. Что бы Вы назвали основными успехами российской внешней политики за последние 10 лет?

Давайте будем считать успехом — хотя и с большой долей условности — то, что повышает значимость страны на международной арене. Думаю, в этом плане заслуживают внимания три темы: сближение с Китаем, обретение военно-политического плацдарма в Сирии, роль в армяно-азербайджанском вооруженном конфликте. Они не просто сделали Россию более заметной на радарх мировой политики, но и направили *urbi et orbi* весьма внятный сигнал: у страны есть внешнеполитический ресурс, и она в состоянии его использовать. В случае с Китаем — как политически близкий партнер появляющейся на наших глазах сверхдержавы, которая будет (и уже становится) одним из демиургов двадцать первого века. В случае с Сирией — как государство, способное проецировать силу в регион высокой нестабильности, где оно сочло важным обеспечить свое присутствие. В случае со скоротечной войной на Кавказе осенью 2020 года — как внешний «умиротворитель» в локальном военном конфликте вблизи своих границ, востребованный его участниками. Конечно, стратегическая масштабность трех названных сюжетов неодинакова — они (опять-таки условно) могут быть вписаны, соответственно, в глобальный, региональный и локальный контексты международно-политического развития. Результативность российского вовлечения, мера его «успешности» тоже могут трактоваться по-разному; на мой взгляд, наиболее значительны они в последнем из перечисленных трех случаев.

2. Сегодня уже традиционными стали рассуждения о возросшей турбулентности и неопределенности в мире, глобальном системном кризисе. На Ваш взгляд, с какими главными международными вызовами России предстоит столкнуться в среднесрочной перспективе?

Я не считаю, что имеет место глобальный системный кризис. Турбулентности и неопределенности — это имманентное качество международного пространства в любых его состояниях. Время от времени возникают договоренности о его структуризации, что в дальнейшем историки обозначают как некоторые реперные точки или символы — Венский конгресс (1815), Версальский порядок (1919), Ялтинско-Потсдамская система (1945), Хельсинкский Заключительный

* Интервью Российскому совету по международным делам (РСМД). См.: 10 лет в глобальном мире / Гл. ред. И.С. Иванов. М.: НП РСМД, 2021.

акт (1975) и т.п. Эта структуризация формируется и фактическим поведением государств, мерой их адаптации к окружающей международной среде. Но в последней постоянно возникают те или иные изменения — в составе действующих лиц, в их внутренней динамике, во внешнем позиционировании государств, в соотношении сил между ними, в их поведении, в формальной и неформальной иерархии на мировой арене... На этой почве и произрастают многообразные и разнонаправленные коллизии, растет напряженность, подтачивая внутреннюю прочность международной системы. Если дестабилизирующие последствия таких изменений не удастся купировать, результатом их накопления может стать драматический коллапс системы, с экстремумом в виде всё обрушающего военного конфликта. Альтернатива — постепенная модификация международной системы через формальные и неформальные договоренности ее участников, их практическое взаимодействие, адаптацию к складывающимся реальностям, компромиссы, взаимные уступки и т.п.

Главный международный вызов, возникающий перед Россией — как не допустить первого из этих двух сценариев, катастрофического и потому абсолютно неприемлемого. А все остальные вызовы сводятся в конечном счете к тому, чтобы при развитии по второму, адаптационно-компромиссному сценарию обеспечить благоприятный для страны баланс издержек и выигрышей.

Понятно, что это достаточно общее определение тех ориентиров, которые надо иметь в виду в наших взаимоотношениях с внешним миром. А конкретные оценки идущих извне вызовов, интерпретация возникающих в связи с этим проблем и возможных ответов с нашей стороны требуют серьезной аналитической работы и комплексных оценок. Они невозможны в кратком ответе, поэтому я ограничусь обозначением лишь некоторых ключевых направлений, на которые, как мне представляется, должны быть нацелено наше внешнеполитическое внимание.

На первое место я бы поставил задачу обеспечения стабильности в непосредственном окружении России. Я не вижу внешних вызовов, напрямую угрожающих нашей стране — ее суверенитету и территориальной целостности. А вот внутренние пертурбации в соседних странах и регионах могут «выплеснуться» и в Россию. Сделать максимум возможного, чтобы свести нестабильность вокруг нашей страны к минимуму — таким, на мой взгляд, должен быть один из важнейших ее внешнеполитических приоритетов.

Далее, весьма серьезный вызов связан с необходимостью минимизировать ущерб от обрушения наших отношений с западными странами. Здесь удалось удержаться от того, чтобы свалиться в неуправляемый штопор, но потери уже сейчас весьма велики и могут оказаться еще более значительными. Как материальные, так и репутационные. Понятно, что для России свет клином не сошелся на отношениях с Западом — но без них ее политика будет несбалансированной, а страна окажется уязвимой для давления — как геополитического, так и цивилизационного. Это было бы слишком высокой ценой за «поворот на Восток», пусть даже и расширивший наши внешнеполитические горизонты.

Понятно, что в отношениях с Западом отыграть назад по полной программе не готовы ни наша страна, ни ее оппоненты — но осторожно лавировать по фарватеру преодоления «холодной войны 2.0» мне представляется необходимым. Для начала хотя бы восстанавливая относительную политкорректность в официальном дискурсе и маргинализируя разнузданную пропагандистскую риторику.

И еще одна тема, на мой взгляд, требует внимания: продвижение позитивной повестки дня в международных делах с акцентом на интересы и проблемы глобального социума. Сейчас и в политике, и в аналитике популярна прямо противоположная логика, ставящая во главу угла национальные (страновые) интересы. Традиционная практика организации международного пространства — приведение таких интересов к общему знаменателю (что может происходить по-разному — на основе молчаливого признания существующего положения дел, через переговоры, с использованием разнообразного инструментария, включая силовой, и т.п.). Этот алгоритм, несомненно, останется преобладающим и сегодня, и завтра. Но вот послезавтра...

На мой взгляд, способность выходить за рамки партикулярных интересов — качественный маркер политики, ориентированной на будущее. Это — внешне-политический вызов для любой страны, которая хотела бы играть роль значимого и ответственного участника международной жизни. И особенно для тех, кто претендует на лидерство — на глобальном уровне, в региональном контексте, по проблемно-функциональным срезам международной системы и т.п. Лидерство становится невозможным обеспечить только за счет энергичного продвижения своих интересов. Надо, чтобы при этом была еще убедительная картина вовлеченности в продвижение интересов социума в целом — в том числе и на перспективу.

Можно назвать экологическую и климатическую проблематику как пример возникающего на наших глазах нового измерения международно-политической системы, где участники проходят своего рода тест на соответствие императивам двадцать первого века. Тест на способность руководствоваться не только своекорыстными соображениями, но также мотивами «общего дела», на умение выйти за пределы сугубо прагматических расчетов и ориентироваться на более отдаленные временные горизонты.

3. Каково будущее международного режима контроля над вооружениями?

Контроль над вооружениями по большому счету имеет два основания. Во-первых, мотивы обеспечения собственной военной безопасности — когда возникает понимание, что договоренности с оппонентом позволяют добиться более надежных результатов и с меньшими затратами, нежели через односторонние усилия. Во-вторых, опасения касательно безудержного военного соперничества — когда оно чревато реальными опасными последствиями (как в случае с ядерными испытаниями) или возможностями непредсказуемых военно-технических прорывов с резким изменением баланса сил в пользу оппонента.

Эти факторы действуют и сегодня — в этом смысле контроль над вооружениями, безусловно, имеет будущее. Но, как и раньше, никаких гарантий касатель-

но выработки конкретных договоренностей на этот счет нет. У всех вовлеченных сторон есть свои интересы и своя специфика в оценке проблем безопасности; они обладают неодинаковыми военно-техническими возможностями, руководствуются разными геополитическими императивами. Для превращения всего этого многообразия в платформу для договоренностей по контролю над вооружениями требуется огромная работа.

Так, впрочем, было и раньше. Сегодня перспективу контроля над вооружениями сдерживает (но не перечеркивает) общая негативная динамика наших отношений с Западом. Еще одно осложняющее обстоятельство — объективная потребность в региональном дизайне контроля над вооружениями, более труднодостижимом и менее устойчивом.

4. Возможно ли не допустить эскалации новой «ядерной» гонки вооружений между Россией и США?

Возможно — с учетом уже высказанных выше соображений. И с пониманием того, что другого способа, кроме переговоров, пока не придумано. Здесь самый серьезный осложняющий фактор (помимо негативной политической атмосферы) — необходимость перевода договоренностей об ограничении гонки ядерных вооружений в многосторонний формат. Вопрос вопросов: как вовлечь Китай? А ведь ядерным оружием обладают еще шесть государств...

5. Какими могут быть последствия вступления России и США в новую гонку вооружений?

(i) Для обеих стран: возрастание опасности непреднамеренного возникновения военного конфликта, перехода возможного конфликта на более высокие уровни военного противоборства, превращения конфликта из обычного в ядерный.

(ii) Для России: нерациональное использование интеллектуальных, человеческих, финансовых, научно-технических, природных ресурсов. Непосильная нагрузка на экономику. И весьма высокий риск снижения уровня безопасности, если противоположная сторона окажется более успешной в военном соперничестве на основе использования высоких технологий.

ЕВГЕНИЙ ПРИМАКОВ*

Имя Евгения Примакова¹, как любой крупной, политически и интеллектуально масштабной фигуры, окружено некоторыми легендами и мифами.

Один из таких мифов — что он был антизападником. Символом этого стала знаменитая «петля Примакова», легендарный «разворот над Атлантикой» — когда во время полета в США российскому премьеру сообщили о намерении НАТО начать бомбардировку Сербии, он решил отказаться от визита и отдал распоряжение вернуться в Москву.

Факт такой был, но его далекую от объективности интерпретацию настойчиво культивируют и на Западе, и у нас. У нас — особенно в последние пару лет, когда антизападничество стало мейнстримом. Его якобы прокладывал Примаков, который начал перекладывать руль российского корабля на антизападный вектор еще во времена Ельцина.

Считаю необходимым подчеркнуть, что это мифология, которая совершенно некорректна. Речь идет либо о честном заблуждении, либо о не очень честной манипуляции. Чему надо противопоставить реальную картину.

При всей своей профессиональной и человеческой любви к Востоку, Евгений Примаков не был человеком антизападным. Наоборот, он прокладывал возможности выстраивания отношений с Западом на новых основах — задолго до того, как это стало модным делать в перестроечных условиях. Он делал это тогда, когда политические выигрыши от такой линии были как минимум неочевидными. Когда делать это было трудно. Когда надо было следовать правилам игры, которые отнюдь не благоприятствовали элегантному международно-политическому маневрированию. Когда приходилось идти по полю идеологических и политических ограничений. Когда каждый шаг влево или вправо

* Выступление в Институте востоковедения РАН 29 марта 2016 г.

¹ Председатель правительства (1998–1999), министр иностранных дел (1996–1998), директор Службы внешней разведки (1991–1996), председатель палаты Верховного Совета (1989–1990). Заместитель директора, директор ИМЭМО (1970–1977, 1985–1989), директор Института востоковедения (1977–1985).

рассматривался если не как дезертирство, то по крайней мере как идеологическое отступничество.

Мало кто знает, что именно Евгению Примакову наша академическая наука во многом обязана освоением и усвоением проблематики «контроля над вооружениями» — тогда, когда само это словосочетание считалось неприемлемым и произносить его можно было только с уничижительными коннотациями. Высокая цель советских ученых состояла в том, чтобы бороться за разоружение, а поднимать на щит продвигаемый западными пропагандистами «контроль над вооружениями» могли только буржуазные подголоски. Приведу пример, как Примаков использовал эту ситуацию для того, чтобы в затхлой атмосфере зубодробительной «борьбы за мир» возникла струя свежего воздуха.

1976 год. Примаков — заместитель директора ИМЭМО. Он пишет «в инстанцию» (т.е. в ЦК КПСС) служебную записку, в которой сообщает, что так называемый Стокгольмский международный институт исследования проблем мира (СИПРИ)² ведет в последние годы энергичные исследования и занимается публикационной активностью по проблемам гонки вооружений и разоружения. В записке подчеркивается, что в этих публикациях приводятся разнообразные и систематические данные по вооружениям, военным расходам, тенденциям военно-технического развития и подходам к разоружению. Цитирую: «на Западе нет другого центра, способного к осуществлению такой деятельности в таких широких масштабах».

И далее: эти исследования имеют односторонне прозападный, а в последнее время и прокитайский характер — как это видно, например, по Ежегоднику СИПРИ о вооружениях и разоружении в ядерную эру, подготовленному к десятилетию института. И поэтому, делает Примаков заключение в своей записке, надо ответить на это соответствующими статьями и публикациями, в которых излагалась бы советская точка зрения.

Записка «в инстанцию» — специфический для того времени жанр взаимодействия с политическим руководством страны. Она могла остаться без ответа, но могла стать и отправной точкой для тех или иных действий, в том числе и предлагаемых инициаторами записки. Интересно, что в данном случае разоблачительной реакции — в духе старой парадигмы Юрия Жукова «дадим отпор поджигателям войны» — не возникло. А возникло согласие «инстанции» на то, чтобы в рамках Академии наук проводились исследования по соответствующей тематике. Я считаю, что именно отсюда берут начало настоящие исследования по контролю над вооружениями. Их вели энтузиасты этой проблематики из ряда академических институтов, а в ИМЭМО именно по инициативе Евгения Примакова, когда он вернулся туда в качестве директора, был создан Отдел проблем разоружения, который возглавил Алексей Арбатов.

Сотрудники этого нового в академической системе подразделения сконцентрировали внимание на анализе проблематики ограничения и сокращения вооружений, а потом и на проработке возможностей достижения практических

² The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

результатов в данной области. Причем зачастую речь шла о принципиально новых подходах, когда ни у нас, ни на Западе не было на этот счет никакого реального опыта — как, например, в случае с договором о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД), а позднее с договором об ограничении вооруженных сил и обычных вооружений в Европе.

Евгений Примаков всегда поддерживал такие исследования, в том числе и выйдя на более высокие политические орбиты в своей карьере. И в итоге удалось совершить поистине исторический прорыв в области контроля над вооружениями.

Евгений Примаков всегда держал руку на пульсе проблематики взаимоотношений с западными странами. Одна из первых его записок, поступивших руководству страны после назначения директором службы внешней разведки, была сфокусирована на угрозе ядерного распространения, которую можно было купировать только совместными усилиями международного сообщества, прежде всего России и западных стран.

А эпопея с подписанием Основополагающего акта Россия — НАТО³ в 1997 г.? Стоит напомнить, что перед Россией маячила перспектива потерпеть сокрушительное внешнеполитическое поражение в противодействии расширению НАТО, поскольку никто не собирался принять ее позицию во внимание. Основополагающий акт позволил избежать этого конфуза, переведя отношения Россия — НАТО на более высокий уровень. А ведь сам по себе этот документ возник как своего рода внешнеполитическая импровизация, когда шансы спасти провальную ситуацию были фактически нулевыми. Россия благодаря Евгению Примакову сумела это сделать виртуозно и с сохранением лица, не только не испортив отношения с западными контрагентами, но даже получив на этом поле некоторые политические дивиденды.

Когда Евгений Примаков обратился к своей старой идее ситуационных анализов, за которые когда-то был удостоен, вместе с коллегами, Государственной премии — в нее тоже был заложен потенциал кооперативных взаимоотношений с Западом. Первый из ситанализов по обновленной программе, проведенный им в ИМЭМО в 2013 г., был посвящен вопросам взаимодействия с новой администрацией президента Обамы. Во внешней политике нет сослагательного наклонения, но ретроспективно трудно отделаться от ощущения, что по своей нацеленности это, возможно, была одна из последних попыток удержать российско-западные отношения от стремительного соскальзывания по наклонной плоскости.

В заключение хотелось бы напомнить выступление в Меркурий-клубе в декабре 2015 г., которое фактически стало политическим завещанием Евгения Примакова. В его докладе нет ни грана arrogance, которую крикливая пропагандистская обслуга уже начинала считать чем-то вроде хорошего тона в своих комментариях. Текст Примакова, который затем был опубликован Рос-

³ The Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation.

сийской газетой, преисполнен достоинства и чувства ответственности. Вот что он говорит в условиях уже набирающей силу деградации отношений с Западом.

«И наконец, еще один немаловажный вопрос: должна ли Россия держать дверь открытой для совместных действий с США и их натовских союзников в том случае, если эти действия направлены против настоящих угроз человечеству — терроризма, наркоторговли, раздувания конфликтных ситуаций и так далее. Несомненно, должна. Без этого, не говоря уже о заинтересованности россиян в ликвидации опасных международных явлений, мы потеряем свою страну как великую державу. Россия в таком случае не сможет занимать одно из главных мест среди тех государств, которые готовы пользоваться поддержкой России, но с учетом и ее собственных интересов».

Считаю нужным обратить внимание на то, что академик Примаков формулировал свою мысль совершенно четко, и еще раз прибегнуть к прямому цитированию его слов: без кооперативных отношений с Западом в противодействии возникающим перед человечеством угрозам «мы не сможем занимать одно из главных мест» в международной системе и «потеряем свою страну как великую державу».

РОТФЕЛЬДЫ – ДАНИЭЛЬ И БАРБАРА*

В моем восприятии Адам Даниэль Ротфельд¹ неразрывно связан с его женой Барбарой Сикорской. На протяжении всей сознательной жизни Даниэля она была рядом с ним. А можно сказать и так: Даниэль был около нее. Находился в возникавшем вокруг нее поле, которое было образовано флюидами человеческой привлекательности, интеллектуальной содержательности, духовной возвышенности и душевного комфорта. То, чем является Даниэль сегодня, очень во многом происходит именно из этого источника.

Я пишу об этом, основываясь на личных наблюдениях. Для меня и моей жены общение с Даниэлем и Басей началось в 1992 г. и довольно быстро переросло в тесные дружеские отношения. Даниэль был и остается прекрасным другом. Но Бася придавала этой дружбе особую теплоту.

Она осталась в моей памяти как очаровательная женщина. Красивая той особой неброской красотой, которую создавал исходящий от нее внутренний свет и в которой главным было сочетание личностного начала и богатства души. Мне кажется, что Даниэль был не просто влюблен в нее, как юноша, но в буквальном смысле боготворил ее. Достаточно было увидеть, какими глазами он смотрел на нее, и услышать, как он говорил о ней.

Бася была воплощением женственности — мягкой, деликатной, отзывчивой. Для Даниэля, человека доброжелательного и позитивно настроенного, она конечно же была очень близка в эмоциональном плане. Можно сказать, что они были настроены на одну волну.

Но как личность Бася умела быть твердой в суждениях, оценках и поступках. Более твердой, чем Даниэль. И в этом отношении, на мой взгляд, Даниэль молчаливо признавал ее лидерство. Она была для него своего рода нравственным камертоном, по которому он сверял свои собственные инстинкты и решения — большие или малые, касающиеся частных дел или вопросов, имеющих общественное значение. Как оценит Бася то, что он говорит, делает, думает — по-моему, этого он всегда ждал с некоторым трепетом. Потому что ее одобрение значило для него очень многое. Больше, чем одобрение председателя правления СИПРИ (во время работы в Стокгольме) или президента Польши (во время работы в правительстве).

* Опубликовано в книге *A Double Life. ADR's File* // Edited by Roman Kuźniar. Published in English, Polish and other original languages. Warsaw: MAGNUM, 2008. P. 130–135.

¹ Ротфельд Адам Даниэль — директор Стокгольмского международного института исследования проблем мира (СИПРИ) (1991–2001), советник президента Польши по внешнеполитическим вопросам (2000–2005), заместитель (2001–2005) и затем министр иностранных дел Польши (2005).

Даниэль, человек глубокого ума и широчайшей эрудиции, с большим уважением относился к суждениям Баси и ее знаниям по самым разнообразным вопросам. Он знал: Бася никогда не скажет что-нибудь просто для поддержания разговора, за ее словами всегда серьезное размышление и основательное знание. Иногда даже более основательное, чем то, которым обладал он сам. Во всяком случае, в наших общих разговорах на импровизированные темы он не раз обращался к ней с просьбой напомнить то или иное историческое событие, дату, фамилию. И относился к тому, что она говорила, как к свидетельству из самого надежного источника.

Когда-то в молодости Бася трудилась на том же профессиональном поле, где разворачивалась вся карьера Даниэля — работала в Польском институте международных отношений, в редакции журнала «Международные вопросы». Впоследствии она отошла от научно-исследовательской деятельности, но в глазах Даниэля всегда в какой-то мере оставалась коллегой. Это обстоятельство, наверное, имело полезный мобилизирующий эффект. Когда жена — профессиональный собеседник, нужно суметь найти более убедительные аргументы, чем для участников международной конференции. Не знаю, всегда ли это Даниэлю удавалось. Но как-то в нашем недавнем разговоре возник вопрос о международно-правовых особенностях статуса малых стран Европы, и он сказал: лучшее из известных ему исследований по этому сюжету было проведено Барбарой Сикорской...

Бася, с присущей ей интеллигентностью и тактом, никогда не демонстрировала свои познания специально. Но они обнаруживались как-то сами собой: когда возникал спор, требовавший уточнения каких-то конкретных фактов, или беседа уходила в такие области, где другие ее участники, включая и самого Даниэля, начинали чувствовать себя не очень уверенно.

Она вообще была человеком с широким кругозором, следила за развитием современной литературы, была в курсе важнейших культурных событий, можно сказать, постоянно держала руку на пульсе европейской интеллектуальной жизни. Даниэлю времени на это почти никогда не хватало по причине безумно высокого ритма его деятельности как директора СИПРИ и затем как члена политического руководства своей страны. Может быть, он так и оказался бы погребенным во всех этих профессиональных гетто, если бы не Бася, которая приобщала его к настоящим ценностям.

Для нас с женой было особенно трогательно, что и Даниэль, и Бася проявляли глубокую привязанность к русской культуре. В этой привязанности были разные чувства — и светлые, и горькие. Что, наверное, только естественно, если учесть крутые изломы многовековой истории взаимоотношений двух стран.

Конечно, у нас не раз возникали споры из числа тех, что далеко не всегда рожают истину. Но было понятно главное: чувства Даниэля и Баси затрагивали какие-то очень основательные пласты сознания и были чрезвычайно искренними. Отсюда — стихи русских поэтов, которые они с удовольствием читали наизусть, и русские песни, которые мы вместе пели. Погружаясь в то время, когда были молоды мы сами или предшествовавшее нам поколение.

Жаль, что в сегодняшней России такой способ поддержания преемственности исторического времени практически исчез. И в моих воспоминаниях именно Даниэль и Бася оказываются теми людьми, которые не давали этой российской традиции умереть.

Здесь я уже не могу сказать, чтобы из них двоих кто-то был ведущим, а кто-то ведомым. У каждого был свой собственный опыт приобщения к российской истории, цивилизации, политике.

Но Бася знала стихов больше. И пела лучше.

4 декабря 2007 г.

ЕЖИ ПОМЯНОВСКИЙ*

Многочисленные воспоминания о Ежи Помяновском¹ рисуют образ потрясающего человека — интеллектуала и ученого, писателя и переводчика, издателя и редактора, светоча культуры и политического мыслителя. Мои заметки могут добавить к этому портрету не очень многое. Я встречался с ним лишь sporadически и на протяжении всего нескольких лет. И все же считаю возможным поделиться своими впечатлениями для того, чтобы подчеркнуть, насколько велико было ощущение значимости исходящих от Ежи Помяновского флюидов даже для тех, кто имел возможность общаться с ним только изредка.

В моем восприятии он возникает прежде всего как коллега и партнер в рамках российско-польской Группы по сложным проблемам. Думаю, не случайно Даниэль Ротфельд начал формирование польской части этой структуры с приглашения, адресованного Ежи Помяновскому. Именно его имя — весомый авторитет и безупречная репутация, высокий профессионализм, честность и приверженность поиску объективной истины, беззаветная преданность отстаиванию польских государственных интересов и их осмысление через конструктивную и вместе с тем принципиальную восточную политику страны — послужили качественным маркером того, на что была нацелена эта инициатива. И ориентиром для многих видных представителей политического и академического мира касательно ее поддержки и вовлечения в ее деятельность.

Разбирать завалы в российско-польских отношениях — дело достаточно трудное. Группа по сложным проблемам видела свою задачу в том, чтобы попытаться в неконфронтационном духе переосмыслить их историю. Для этого требуется многое: терпение, деликатность, умение составить стереоскопическое представление о проблемных темах. Именно на этом делал акцент Ежи Помяновский, участвуя в дискуссиях и обсуждениях (временами весьма острых). И делал это виртуозно — не как дипломат или политик, который проводит «свой» курс, несмотря на противодействие оппонентов, а побуждая всех формулировать общие ценности, определять общие интересы, искать общие опорные точки.

* Заметки о Ежи Помяновском // Новая Польша. 2017. № 9.

¹ *Помяновский Ежи* — основатель и редактор журнала «Новая Польша». Писатель, публицист, выдающийся автор переводов на польский язык произведений русских литераторов и общественных деятелей (Александра Пушкина, Льва Толстого, Антона Чехова, Исаака Бабеля, Евгения Шварца, Михаила Булгакова, Анны Ахматовой, Осипа Мандельштама, Бориса Слуцкого, Александра Солженицына, Андрея Сахарова и др.).

Не раз и не два у меня возникало впечатление, что получается у него это не то чтобы легко и непринужденно, но как-то естественно и органично. Поэтому что он был великим знатоком тех событийных и ментальных перипетий, которые возникали и возникают в искрящем соприкосновении двух социумов, российского и польского. Он не только великолепно разбирался в запутанных политических реалиях, причем в огромном временном, более чем полувековом историческом пласте, но также понимал прихотливые и зачастую непредсказуемые «движения души», которые для политического бытия нередко оказываются даже более значимыми. Такое понимание могло возникнуть только из восприятия, усвоения, впитывания общекультурного контекста. В частности (а может быть, даже в первую очередь), из блистательного опыта переводов Исаака Бабеля.

Еще одно впечатление от моих бесед с Ежи Помяновским состояло в том, что горизонт его внимания выходил далеко за рамки российско-польских отношений. Они, в его восприятии, должны стать элементом общеевропейского политического ландшафта. Как человек европейской культуры, он соразмерял с нею будущее развитие в восточной части континента. При этом в его суждениях не было ни грана апологетики или «евроснобизма» — озабоченность трендами европейского развития высказывалась часто и нелицеприятно. Нередко размышлял о европейской политической истории — ведь он видел ее «изнутри» на протяжении многих десятилетий. Иногда разговор заходил о конкретных политиках — Шарле де Голле, Вилли Брандте, Жорже Помпиду, Маргарет Тэтчер и других; его наблюдения были всегда глубоки и нетривиальны.

Он был нетороплив в речи и в оценках. И в них чувствовались весомые, выношенные мысли, результат серьезного обдумывания. Это не значит, что он чувствовал юмора или парадоксальных суждений. Но *small talks* или искрометные импровизации — не его жанр. При разговоре с Ежи Помяновским у меня всегда было ощущение важности получаемого интеллектуального сигнала и его насыщенности, желание проанализировать его и соотнести со своими суждениями. А иногда и скорректировать последние.

Побывав по приглашению Ежи Помяновского в редакции журнала «Новая Польша», я стал регулярным читателем и почитателем этого его детища. И вот уже почти десять лет с нетерпением ожидаю появления очередного номера журнала и прочитываю его от корки до корки.

Роль журнала в поддержании интеллектуальной коммуникации между двумя странами невозможно переоценить. Напомню только о том, что на его страницах опубликованы главы книги «Белые пятна — черные пятна. Сложные вопросы в российско-польских отношениях», подготовленной Группой по сложным проблемам. Ежи Помяновский, таким образом, выступил здесь сразу в двух своих ипостасях — члена указанной Группы и главного редактора журнала. А мне это позволило стать автором последнего — чем весьма горжусь.

Впрочем, и вне контекста двусторонних отношений «Новая Польша» по сегодняшним меркам — совершенно уникальное издание. Мне оно в чем-то напоминает «толстые журналы» советских времен, которые были полем общения

интеллигенции. Конечно, уступает им по объему. Но ведь и интеллигенция уже не та...

Основатель и главный редактор «Новой Польши» был представителем «той» интеллигенции. Той, которая играла роль хранителя ценностей, выступала в качестве властителя дум и была готова к бескорыстному служению. Которая как явление существовала лишь в двух странах — России и Польше. И которая может гордиться тем, что в ареале взаимодействия их культур возник и творил Ежи Помяновский.

АЛЕКСАНДР КОНОВАЛОВ*

Дела давно минувших дней... Уже почти четыре десятилетия прошло с того времени, когда началась эпоха грандиозных перемен в нашей стране и в международных отношениях. Но ее осмысление всё еще остается актуальной задачей и в концептуальном плане, и для понимания перипетий сегодняшнего развития на мировой арене. Александр Коновалов¹ — из плеяды тех, без кого эта эпоха не состоялась бы. Она объективно требовала аналитиков, которые привносили бы дух нового в традиционное внешнеполитическое мышление и одновременно задавали высокие качественные критерии тому, что приходило ему на смену. О том, что одинаково важны обе эти роли, тогда многие не задумывались. Что происходит, если этого не понимать, становится ясным лишь со временем — и чем дальше, тем больше.

Сегодня многие интеллектуальные баталии тех дней выглядят пустыми и бессмысленными. Ну кто сейчас, к примеру, сочтет интересным размышлять о «главном противоречии современной эпохи», каковое тогда было отправной точкой рассуждений о международных делах? Кому в наше время захочется погрузиться в эту словесную шелуху? Но то, что выглядит самоочевидным *post factum*, возникало не само собой. От тех, кто был искренен в своих представлениях, выход за пределы утвердившихся, укоренившихся, впитываемых с молоком матери стереотипов требовал серьезной внутренней работы. А в полемике с приверженцами боевого клича «не могу поступиться принципами» нужны были не только уверенность в своей правоте, но и умение ее эффективно доказывать.

Александр Коновалов был органичен в обоих этих качествах, а потому убедителен и для себя, и для других. Это было крайне важно во времена болезненного, для многих мучительного, насыщенного острой полемикой вступления социума на путь транзита. А в условиях ползучей реставрации обретение иммунитета от замшелых позавчерашних истин и малограмотных откровений

* Опубликовано в книге: Александр Коновалов: наследие / Сост. С.К. Ознобишев, В.А. Климов. М.: РСМД, 2021.

¹ Александр Коновалов (1944–2018) пришел в политологию и большую политику в годы перестройки, после работы на закрытом оборонном предприятии в соответствии с профильным инженерно-техническим образованием. Зарекомендовал себя как высокопрофессиональный специалист по международным вопросам и блестящий оратор. Работал исследователем, экспертом, советником, руководителем аналитических подразделений в Академии наук, Совете Обороны, аппарате помощника президента по национальной безопасности, на российском телевидении. Принимал участие в подготовке первого президентского послания по национальной безопасности и других государственных документов, читал лекции по проблемам внешней политики в России и за рубежом (в США, Италии, Германии), активно выступал в средствах массовой информации.

новоявленных любителей почитать на досуге историческую литературу становится еще более востребованным.

В еще большей мере это относится к профессиональному пониманию происходящего на мировой арене и возможностей скорректировать его.

После того как рухнули формальные и неформальные запреты, о международных делах принялись рассуждать те, кто никогда ими не занимался. Одни считали, что нужна лишь правильная идеология (отправить на свалку истории мишуру марксизма-ленинизма — и дело с концом). Другие исходили из нехитрой посылки, что «не боги горшки обжигают». Кому-то казалось достаточным провозгласить необходимость действовать в соответствии с международным правом или соблюдать принципы равенства, уважения интересов друг друга — как если бы из одного этого возникла всеобщая гармония. А кому-то — карьерно-ориентированным — была вообще безразлична содержательная сторона дела.

Период легковесных импровизаций вроде бы продолжался недолго, но это-то как раз и стало заслугой таких аналитиков и экспертов, как Александр Коновалов. Их глубокие знания, широкий кругозор, понимание противоречивой и разноплановой конкретики, умение сфокусировать внимание на главном и отвести в сторону второстепенное, малозначимое, конъюнктурное — всё это работало на то, чтобы удержать внешнеполитический дискурс от превращения в дешевую пропаганду, придать ему профессионально респектабельный характер.

Александр, например, внес свою лепту в дискуссию о проблемах расширения НАТО и обоснование реакции России на эту линию. Но при этом его анализ вытекал из максимально предметных военно-стратегических оценок, а главное — был нацелен на предотвращение негативного сценария, а не на его оправдание. Что уже тогда отличало указанный подход от первых всполохов начинавшего набирать силу антизападного тренда.

В условиях внешнеполитического разворота, обретающего всё большую инерцию после 2014 г., такой профессионализм снова оказывается дефицитным и потому еще более необходимым. Не для того, чтобы стать весомой антитезой сопровождающим этот разворот соловьиным трелям, к которым вообще неприменимы критерии профессионализма. А чтобы найти какие-то реперные точки в том, что многим кажется хаотическими турбулентностями последнего времени.

Ведь согласно распространенным алармистским представлениям, определяющей чертой наступающего нового глобального беспорядка будет силовая политика. Из этого выводят насущную потребность возрождения ее традиционных методов — иначе можно оказаться на обочине международного развития. Отсюда же непривычные, парадоксальные на первый взгляд аргументы, эпатирующие внутреннюю и зарубежную аудиторию, — например, поставить крест на контроле над вооружениями и опираться на ядерное оружие как на важнейший внешнеполитический ресурс.

Тема безопасности во взаимоотношениях с окружающим миром и ее военно-политического измерения в любом случае отнюдь не закрыта. Александр Коно-

валов занимался широким кругом вопросов на этом поле: сдерживание (ядерное и конвенциональное), стабильность, баланс вооружений (двусторонний и многосторонний), нераспространение. Он умел анализировать их в технико-стратегическом и в политическом контексте, учитывая факторы внутреннего и международного порядка, привлекая к своему анализу знание истории и права, апеллируя к мнению известных ученых и политических деятелей. Он был востребован и как автор аналитических материалов, и особенно в жанре устной дискуссии.

Сегодня для контроля над вооружениями не самые лучшие времена. Но одним из оснований для осторожного оптимизма в оценках его будущего — как и вообще перспектив международно-политического развития — можно считать интеллектуальный задел, созданный такими специалистами как Александр Коновалов.

К НОВОЙ ПАРАДИГМЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – ЗАПАД*

Года два назад Дмитрий Тренин был удостоен особого внимания со стороны некоторых бдительных отечественных аналитиков, занимающихся поиском «пятой колонны» на российском общественно-политическом поле. Он, видимо, показался им подходящей фигурой для отработки методов разоблачения внутренних врагов — тех, кто хочет подчинить Россию иноземному влиянию, занимаются злобным критиканством и считают ее заведомо неправой в любых спорных ситуациях.

И вот конфуз: выходит в свет книга Тренина, само название которой — «Признать правоту России»¹ — является вызовом такой конспирологической установке. Вместо ожидаемой русофобии, которую можно было бы с пафосом разоблачить, налицо нечто прямо противоположное — недвусмысленно высказанный энергичный призыв принять сторону России в политических и экспертных дискуссиях о ее современном состоянии, ее перспективах и роли в международных делах.

Этот призыв, впрочем, обращен отнюдь не к нашим отечественным маккартистам. Книга Тренина адресована совершенно иной аудитории — политическому классу Запада, и в первую очередь тем, кто принимает решения в области взаимоотношений с Россией. Именно им предлагается скорректировать свои представления о нашей стране, оценку того, что в ней происходит. Поскольку их взгляду на Россию явно недостает ощущения грандиозности перемен в ней и понимания их значимости — причем не только для самой страны, но и для всего мира.

Данная книга, замечает автор, явилась попыткой осмыслить удручающе быстро изменившееся восприятие России Западом. Всего лишь полтора десятилетия назад в ней видели страну, которая идет по пути демократии, формирует рыночную экономику, возвращается в единую и свободную Европу, становится

* Статья опубликована в журнале “Pro et Contra” (Москва, 2008, т. 12, № 1).

¹ *Trenin Dmitri V. Getting Russia Right. Wash.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007. 129 p.*

стратегическим партнером США. Сегодня от этого «светлого образа» остается разве что смутное воспоминание как о чем-то иллюзорном и уж точно несостоявшемся. Даже Китай, неторопливо и вместе с тем основательно осваивающий теорию и практику «социализма с рыночным лицом», постепенно становится в глазах западных наблюдателей все более привлекательным партнером.

Когда усиливающуюся эрозию отношений России с Западом анализируют в русле неоконсервативного мейнстрима, ответственность возлагают исключительно на российскую сторону. Традиционный либерализм нередко дополняет эту картину ламентациями на тему «кто потерял Россию». Тренин не сталкивает эти два подхода, а просто обходит их стороной, фактически считая разговоры о «вине» бесплодными. Его внимание сосредоточено на иных срезах проблемы: тех, которые помогли бы выявить возможности конструктивного развития в данной сфере.

Это прежде всего анализ происходящего в самой России: какие из этого проистекают последствия для ее отношений с Западом? Далее, это рассмотрение изменений, которые претерпевает Запад: насколько они могут благоприятствовать новой России или, наоборот, антагонизировать ее? Еще два симметричных сюжета — о политике России в отношении Запада и о политике Запада в отношении России — позволяют затронуть некоторые извечные темы (к примеру, касательно российской самоидентификации) и вместе с тем сформулировать очень конкретные суждения об уроках, которые обе стороны должны были бы извлечь из опыта 1990–2000-х гг. Наконец, главное: автор доказывает объективно назревшую потребность в новой парадигме российско-западных взаимоотношений и пытается очертить ее основные контуры.

Россия: рынок важнее демократии?

Главное разочарование Запада в России касается неоправдавшихся надежд на ее демократическую трансформацию. Тренин с этим тезисом и не спорит: в нашей стране, на его взгляд, сложилась сверхцентрализованная политическая система, все решения принимаются в Кремле и всё контролируется им же, разделение властей носит невнятный характер, федеративный принцип управления выглядит чистой формальностью.

Этот сюжет, наверное, требует уточнений. Несмотря на грандиозные усилия по выстраиванию вертикали власти, борьба кланов за влияние и в центре, и в регионах, и на местах остается мощнейшим фактором политического процесса. Беспредельное могущество Кремля — как в принятии решений, так и в их реализации — нередко оказывается, мягко говоря, преувеличенным. Даже в лояльных властям средствах массовой информации можно обнаружить массу сведений о разнонаправленных импульсах, идущих из Кремля и в Кремль (равно как порождающих пертурбации внутри самой политической власти).

Так, может быть, этот своеобразный «подковерный плюрализм» и выступает субститутутом политической демократии в российских условиях? Тренин так

не считает; он, похоже, не колеблясь, поставил бы России «неуд» по части демократических преобразований. Но он полагает в принципе неверным оценивать ее по критерию успехов или провалов в движении по этому пути. Демократию можно провозгласить, но можно и свернуть, если она не поддержана какими-то более фундаментальными процессами. И вот здесь-то, по мнению автора, возникает гораздо больше оснований для позитивных оценок того, что происходит в стране. Российская демократия сама по себе может быть несовершенной, поверхностной, виртуальной, имитационной, но есть некоторые тренды, дающие основания смотреть в будущее с оптимизмом.

Прежде всего это становление нового — капиталистического — способа производства и его растущая жизнеспособность. Частная собственность и бум потребительского рынка формируют сектор, в котором вызревает независимость от государства и возникают мощнейшие импульсы для политического развития. В их числе — стремление легитимировать собственность, заинтересованность в установлении стабильных правил игры, появление общественного запроса на эффективное управление (*good governance*), потребность в адекватном политическом представительстве и т.п.

Не менее значимый тренд — возникновение открытости в отношении внешнего мира. Она пришла на смену долгим десятилетиям изоляции и имела колоссальные, если не сказать революционные последствия для самоидентификации россиян, осмысления собственных интересов, формирования ценностных ориентиров, понимания конкурентных условий взаимодействия с внешними партнерами.

Важно реально оценить огромные масштабы перемен по этим двум показателям, полагает Тренин. Не для того, чтобы закрыть глаза на дефицит демократии в российских реалиях, но чтобы осознать: ее перспективы зависят прежде всего от нормального развития отношений собственности и сохранения открытости страны. Кажется, здесь можно увидеть и читаемое между строк предупреждение (только ли западному читателю адресуемое?): не ставьте ради демократии под угрозу уничтожения то, без чего она невозможна.

К тому же запрос на демократию в самой России как-то поблек. «Сегодня россияне, апатичные к политике, являются рьяными потребителями, стремящимися улучшить свою личную жизнь. И это — главное. От телевидения ожидают круглосуточных развлекательных программ, а не политики. Расширяющаяся сеть торговых центров по всей России символизирует возникновение и подъем среднего класса» (с. 16). Если бы вместо «индекса *Freedom House*», которым измеряют меру демократичности отдельных стран, ввели «индекс *IKEA*», то Россия со своими пятью уже имеющимися и одиннадцатью строящимися гипермаркетами этого известного бренда оказалась бы мировым лидером.

Да и вообще, замечает автор, движение в сторону демократии уже вряд ли возможно под воздействием импульса, исходящего от либеральной интеллигенции. Она достойна всяческого уважения, но выражает и олицетворяет прошлое, а поэтому не способна стать агентом изменений. Новый либерализм будет формироваться на другом поле — вокруг предпринимателей, которые нуждаются

в свободе ради выживания, и представителей среднего класса, заинтересованных в развитии своей собственной политической базы (с. 25). Либеральная демократия будет произрастать не из ценностей, а из интересов.

Пожалуй, именно здесь начинает возникать чувство некоторого дискомфорта в связи с излагаемой автором логикой. В ней неожиданно обнаруживаются детерминистские мотивы, возникают ассоциации с чем-то очень знакомым: не так ли в свое время определяли соотношение базиса и надстройки? Наверное, нет оснований считать этот подход неприемлемым только по причине присутствующего в нем легкого традиционалистского флера. Но вытекающий из него *message* кажется убедительным лишь в той его части, которая адресована западной аудитории. Его суть можно выразить так: не предъявляйте России слишком много претензий, оцените по достоинству те грандиозные перемены, которые в ней произошли на протяжении исторически короткого времени, и положитесь на естественный ход вещей, а потому не досаждайте ей своими рекомендациями. У россиян же инстинктивную и безусловную симпатию вызовет, пожалуй, только последний тезис. По остальным скорее всего возникнут вопросы.

Начать с того, что россияне разочарованы в демократии, но и не очарованы капитализмом. Победная поступь консюмеризма — отнюдь не свидетельство окончательной и бесповоротной победы нового общественного строя. Реальной альтернативы ему нет и не предвидится, но до его легитимации в сознании подавляющего большинства россиян еще далеко. И если в долговременном плане этот строй, может быть, и поспособствует продвижению либеральной демократии, то пока он ее дискредитирует, а не возвышает. В нем видят выражение несправедливости, инструмент поддержания неравенства, механизм сохранения и преумножения собственности и власти теми, кто сумел их захватить в эпоху «великого передела».

Так что если для западных политиков разъяснения автора касательно реалий недавнего российского прошлого и значительности происшедших в нашей стране перемен, безусловно, полезны, то российскому читателю скорее нужны анализ проблем и ответ на вопрос: почему возникло нечто столь далекое от изначальных благих побуждений? Западному читателю, подзабывшему о жестких реалиях эпохи первоначального накопления капитала, тезис об ожидающем Россию органичном произрастании демократии из капитализма может показаться вполне привлекательным. Но если бы пришлось адресовать тот же тезис российскому читателю, ему потребовалось бы показать, какие трудности и проблемы возникают на этом пути (а их слишком много, и они слишком серьезны, чтобы ограничиться простым упоминанием об их существовании) и какие здесь возможны решения.

Автор, впрочем, обращает внимание на то, что происходящие в нашей стране изменения могут иметь неоднозначные последствия. Это относится, в частности, к беспрецедентному по своим масштабам симбиозу политической власти и экономического могущества: «не будет большим преувеличением сказать, что Россией управляют и владеют одни и те же люди» (с. 10). Концентрация

богатства на уровне тех, кто пробился наверх и управляет «корпорацией Россия», неизмеримо выше, чем в любой другой стране мира.

Не похоже, чтобы указанное обстоятельство вызывало у Тренина чувство гордости за страну. Это все равно как если бы от москвичей ожидали энтузиазма по поводу того, что их город вышел на первое место в мире по количеству проживающих в нем миллиардеров. В книге четко прописана мысль об угрожающих последствиях растущего разрыва между верхушкой и теми, кто находится в нижней части социальной пирамиды. И не надо убаюкивать себя отсутствием протестных выступлений или их приглушенным характером. Царская Россия, напоминает автор, чувствовала себя очень неплохо в 1913-м, а всего лишь через четыре года погрузилась в пучину революции. «Коррумпированные элиты своим демонстративно вызывающим поведением вполне могут вызвать всплеск левого популизма, который в сочетании с правым национализмом способен толкнуть Россию к новой катастрофе» (с. 21).

Понятно, что это предупреждение надо адресовать скорее российским, а не западным элитам. Но в любом случае важно не убаюкивать себя тем, что принципиальный выбор в пользу капитализма уже сделан. Ключевым становится другой вопрос — о *качестве* создаваемого капитализма, механизмах обеспечения его социальной устойчивости и эффективности. Ведь без них под угрозой оказывается не только произрастание демократии на российской почве, но и сам российский капитализм, который может во второй уже раз оказаться в историческом тупике.

Да и менее драматические деформации, возникающие в процессе освоения капиталистического способа производства, могут иметь неблагоприятные социально-политические последствия. Так, например, восстановление института частной собственности дало мощный толчок распространению индивидуализма, часто в ущерб коллективистским и солидаристским поведенческим инстинктам; обратной стороной примата материальных мотиваций становится эрозия духовных ценностей. Но эти сюжеты в исследовании Тренина отодвинуты на задний план: они обозначены, но не проанализированы. А жаль — ведь соотношение «плюсов» и «минусов» может оказаться критическим не только для устойчивости социума и политической системы, но и для перспектив либеральной демократии.

Здесь возникает еще одна тема, ставшая в последнее время популярной, — о ценностном разрыве между Россией и Западом. Сторонники отнесения России и Запада к разным цивилизационным мирам считают, что присущие им системы ценностей несовместимы. Автор возражает: Россию постсоциалистической эпохи правомерно сравнить с эпохой западного капитализма, описанной Чарльзом Диккенсом и Теодором Драйзером. Есть, разумеется, и отличия — например, в том, что новый порядок в России приходит на смену урбанизированному, а не традиционному аграрному обществу. И все же «ценностный разрыв между сегодняшней Россией и Западом скорее обусловлен несовпадением стадий их исторического развития, чем является идеологически инспирированным» (с. 21).

Но вот ведь в чем проблема: академически точный диагноз может оказаться политически irrelevantным. Если в бинарной системе идентификаторов «свой – чужой» Россия и Запад будут относить друг друга ко второй категории (т.е. считать друг друга «чужими»), то какая разница, происходит это из-за того, что они живут в разном историческом времени или в разных цивилизационных ареалах? Стоит также заметить, что возникающие на этой почве политические умозаключения могут оказаться разнонаправленными: если западному наблюдателю будет нелишним напомнить об общих родовых цивилизационных признаках, преобладающих над видовыми различиями, то россиянам полезно задуматься о том, что arrogantный стиль поведения способен вызвать сильнейшую реакцию отчуждения даже вопреки близости генетических кодов.

Отмечу еще один выдвигаемый Трениным тезис, который вызывает определенные сомнения. Речь идет о том, что распад СССР знаменовал собой коллапс 500-летней империи, после чего Россия вступила в принципиально новую стадию своего исторического развития – стадию «строительства национального государства» (с. 25–26). Это, полагает автор книги, является еще одним фактором, позволяющим с оптимизмом смотреть в будущее страны (и, по-видимому, дополнительным аргументом в его полемике со сторонниками подозрительно-негативного отношения к России в западном, прежде всего американском, политическом истеблишменте).

Между тем возникает вопрос: нужно ли умножать сущности без особой на то надобности? Тем более когда это не проясняет, а, скорее, запутывает картину. В англоязычной традиции понятие *nation-state* имеет преимущественно историческую коннотацию – этот феномен обычно соотносят с Европой XIX в. В нем присутствует также некоторое противопоставление термину «империя», хотя далеко не всегда таковое обнаруживается в современном словоупотреблении. В наши дни существует отчетливая тенденция считать национальными государствами практически все (или почти все) страны мира, независимо от того, являются они моно- или многонациональными.

На русском же языке в понятиях «нация», «национальный» ощущается прежде всего этническая компонента. И тогда возникает вопрос: что значит заниматься строительством национального государства в начале XXI в., т.е. в эпоху глобализации, когда речь идет скорее о *преодолении* национального традиционализма? Что значит заниматься этим в стране с весьма пестрым национальным составом, которая организована как федерация, причем некоторые ее конститутивные элементы сформированы именно по этнонациональному признаку? Конечно, Россия по сравнению с Советским Союзом – этнически менее гетерогенное образование. Но даже если к численному доминированию русских добавить еще православие в качестве ведущей конфессии и использование отчества при обращении людей друг к другу (именно на эти обстоятельства указывает автор книги, иллюстрируя свой тезис), все равно остается не вполне понятным, в чем мог бы состоять созидательный пафос национально-государственного строительства. А вот возможные эксцессы национализма и ксенофобии на этой почве вполне очевидны.

Хотя в целом развитие России характеризуется позитивной динамикой, ее будущее далеко не безоблачно. Детонатором взрыва может стать, к примеру, националистический и популистский всплеск против прожорливых и безответственных элит. Другой, более вероятный вариант «срыва» — это неумение побороть коррупцию, превращение в «нефтегосударство» (*petrostate*), маргинализация России и ее политическое перемещение на европейскую периферию из-за деградации здоровья населения, дальнейшего выхолащивания демократии, стагнации науки и техники, снижения качества образования.

«Путь наверх» для России идет через вторую (капиталистическую) модернизацию и переход к интенсивному способу хозяйствования. Необходимые ингредиенты этого движения — институты, гарантии собственности, развитая судебная система, правовое государство, ответственное правительство. И хотя такая модернизация потребует десятилетий, полагает Тренин, у России есть все необходимое, чтобы ее осуществить.

Запад как глобальный феномен?

Хотя современному российскому восприятию Запада присуща болезненная сфокусированность на расширении НАТО и ЕС в восточном направлении, в рецензируемой книге этому феномену уделено довольно мало внимания. Больше-го он и не заслуживает, считает автор; пусть экспансия крупнейших западных альянсов не завершена, но она явно на излете и уже кое в чем достигла границ, выйти за которые не сможет. Не стоит всерьез рассматривать и сценарии глобализации функций НАТО и ЕС.

Равным образом иллюзорны представления о возможности создания некоего «демократического интернационала» как субститута ООН, в который вошли бы лишь государства с либерально-демократическими принципами организации общества. Во-первых, состав такого мега-альянса всегда будет предметом споров; во-вторых, его участники будут руководствоваться прежде всего своими собственными национально-государственными интересами: а какая общность интересов может быть между такими, к примеру, странами, как США, Бразилия, Индия, ЮАР и Япония? Более того, полагает Тренин, Запад даже в своей евро-атлантической конфигурации, которая постепенно сформировалась в истекшем столетии, достиг сегодня пределов роста и пика глобального влияния (которое, следовательно, возрастет уже не сможет) (с. 44, 47).

Однако в книге нет мотивов, восходящих к Освальду Шпенглеру («Закат Европы») или, чтобы не углубляться в историю, к Патрику Бьюкенену («Смерть Запада»). Просто никакой «добавленной стоимости» от экспансии западных альянсов, интеграционных объединений и иных многосторонних структур ожидать не приходится — а значит, никакого смысла в такой экспансии не будет. Но ее более чем компенсирует экспансия Запада как модели общественного устройства, его принципов организации экономической, социальной и политической жизни.

Этот процесс продвигается вперед по мере того, как коммунистические страны и страны «третьего мира» начинают осознать, что успех зависит от их способности создавать и приводить в действие наработанные западной практикой институты — такие, как гарантия права собственности, верховенство закона, подотчетность исполнительной власти гражданскому обществу и т.п. «Коммунистические Китай и Вьетнам, авторитарные Россия и Казахстан, демократические Индия и Бразилия, управляемая большинством Южная Африка и многие другие страны — везде речь идет не просто о возникновении новых рынков, а о возникновении капиталистического общества» (с. 45).

В результате, полагает Тренин, возникает феномен «нового Запада», произрастающего на азиатской, латиноамериканской, восточноевропейской, африканской почве. Под данную категорию в полной мере подпадает и Россия. Уместно напомнить, что автор энергично аргументировал необходимость ее движения именно по этому пути еще в своей предыдущей книге «Конец Евразии» (*Trenin D. The End of Eurasia: Russia on the Border between Geopolitics and Globalization. Moscow, 2001; Wash., 2002*).

Если говорить о самом явлении пространственного расширения капиталистической модели, то какой-либо принципиальной новизны в этом процессе нет. Исторически «Запад» начинался в ареалах с протестантской культурой, затем распространился на католическую, православную и в конечном счете даже на мусульманскую Европу. В конце XIX в. настал черед Японии (которая продемонстрировала возможность вестернизации без уничтожения присущего стране уникального культурного кода), в 20-х гг. прошлого столетия на тот же путь ступила Турция (реформы Ататюрка). Но есть и особая специфика развития этого феномена в современных условиях — его относительно высокая динамика и беспрецедентно широкие масштабы распространения.

Автор книги приводит на этот счет много впечатляющих примеров и убедительных суждений, в том числе и касательно России. Заметим, что в нынешних условиях объявить Россию относящейся к числу стран, где западная модель успешно осваивается и адаптируется, — не самая распространенная позиция. Пожалуй, для ее артикуляции требуется даже определенное гражданское мужество, особенно если вспомнить о культивировании антизападных настроений у нас и нарастающем вале обличений России на Западе.

Вместе с тем трудно отделаться от ощущения несколько избыточного триумфализма как доминирующего мотива в описании победной поступи капитализма. Невольно всплывают в памяти две идеологемы не столь далеких времен — о «неизбежном торжестве коммунизма» (в традициях марксистско-ленинского агитпропа) и о «конце истории» (в эсхатологии Фрэнсиса Фукуямы). Говорить здесь о каких-то прямых параллелях нет оснований, но уместно напомнить, что простые ответы на некоторые вопросы при ближайшем рассмотрении оказываются не столь уж и очевидными. Например, когда речь идет об однолинейной или многовариантной траектории развития социума, о ценностных категориях применительно к понятию «общественный прогресс» и т.п.

Стоило бы также, на мой взгляд, с большей осторожностью трактовать взаимосвязи внутренних и международно-политических аспектов становления Запада как некой целостности. От представления о существовании между ними однозначного соответствия должны удерживать и исторический опыт, и реалии сегодняшнего дня.

История, в частности, напоминает нам об антигитлеровской коалиции, хотя, как справедливо замечает автор, сталинский режим в СССР политически был гораздо ближе к нацистскому в Германии, чем к союзникам. Равным образом можно привести примеры Испании, Португалии, Греции, когда их участие в совместных военно-политических усилиях Запада вполне органично уживалось с существовавшими в этих странах авторитарными режимами.

Что же касается современности, то уже упоминавшаяся проблематика расширения западных институтов заслуживала бы, пожалуй, более взвешенного анализа. Конечно, остается фактом, что абсолютное большинство тех стран, которые оказались «между Россией и Западом», сделали выбор в пользу присоединения к НАТО и ЕС. Но был ли безальтернативен именно такой вариант вестернизации, когда необходимые внутриобщественные преобразования сочли нужным упаковать в яркую оберточную бумагу с логотипом западных многосторонних структур? И действительно ли возникала дилемма: двигаться к «первому миру» через обязательное вхождение в эти структуры либо скатиться в группу наименее развитых стран (ведь перед Швейцарией, к примеру, вопрос так не стоял)?

Подобные вопросы в рамках представленной в книге логики просто неуместны. Если же их все-таки поднимать, то предлагаемые ответы не всегда кажутся достаточно убедительными. Так, украинский казус объясняется тем, что и в элитах, и в обществе просто не сумели договориться о характере реформ. А вот если бы этого досадного сбоя не было, то трансформация страны и присоединение к западным институтам никаких особых затруднений не вызвали бы (с. 33). К сожалению, предложенная интерпретация никак не проясняет положения дел, что огорчительно: именно западному читателю, которому адресована книга Тренина, и было бы полезно показать всю неоднозначность проблемы в случае с Украиной.

Но вернемся к той обширной теме, которая лишь обозначена в книге в самом общем виде и касается взаимоотношений «старого Запада» с «новым Западом». Устремленный в будущее взгляд автора рисует в целом более привлекательную картину, чем та, которую не так давно описывали формулой *the West and the rest*, имея в виду противостояние Запада и всего остального мира. «В XXI веке, — надеется Тренин, — старый Запад Европы и Северной Америки не будет противостоять разгневанному остальному миру. Его союзником могут стать [...] страны, которые осуществляют прорыв к капитализму. В их число входят некоторые наиболее населенные, экономически важные, богатые ресурсами и политически влиятельные страны. Это — огромная новость для всего мира» (с. 46).

И ставку надо делать именно на новых союзников, которыми объективно становятся «страны капиталистической ориентации» (воспользуемся здесь

модификацией легко узнаваемого старого клише), а не на стратегию «продвижения демократии». Поскольку, подчеркивает автор книги, у демократии может быть много врагов, а у капитализма их фактически нет — ведь даже антиглобалисты, как и сторонники альтернативной глобализации, выступают скорее за глобализацию с человеческим лицом, чем против капитализма.

Вообще надо отметить, что в книге высказывается резкое неприятие идей «доктринерского продвижения демократии». В Ираке, Ливане, на палестинских территориях, напоминает Тренин, это привело к результатам, которые оказались прямо противоположными задуманному. Очевидно, что логика автора перекликается с нарастающей в США волной критики в адрес неоконсервативного активизма республиканской администрации.

Вместе с тем стоит обратить внимание на то, что эту линию можно довести до шокирующих умозаключений. «Принятие идеологии — этого традиционного инструмента контроля в тоталитарном обществе — в качестве движущей силы западной политики искажает общую картину и лишает Запад его конкурентных преимуществ» — к такому выводу приходит автор (с. 42). И далее он продолжает: если бы во время холодной войны все было сведено только к идеологическому противоборству, то она продолжалась бы гораздо дольше и могла бы закончиться иначе.

Прислушаемся к этим словам — в них можно обнаружить признание *неспособности* Запада выиграть битву за умы людей... И не получится ли так, что Запад сумеет одержать победу лишь там, где человек слаб духом (и тогда его можно принудить силой оружия) или падок на материальные соблазны (и тогда его можно соблазнить более качественными товарами или более комфортными условиями жизни)? Но ведь нужно еще взять верх в конкуренции и в области нематериальных ценностей — как на индивидуальном уровне, так и на уровне социума. Если проиграть на этом поле, то не обратятся ли в прах все остальные преимущества Запада — как «старого», так и «нового»?

Речь не идет о том, чтобы высокомерно (или лицемерно) противопоставлять материальной стороне жизни некую высокую духовность или традиционалистские ценности не-Запада. Тем более что направленность миграционных потоков, казалось бы, достаточно ясно свидетельствует о среднестатистических предпочтениях современного человека. Но все же нельзя не признать, что сама логика книги Тренина выводит на проблемы экзистенциального характера.

Россия и Запад: противостояние или сближение?

Проведя краткий обзор многовековой истории взаимоотношений нашей страны с Западом через призму ее самоидентификации, автор попытался определить соотношение старого и нового в современной российской внешней политике.

С одной стороны, в ней обнаруживается довольно высокая степень преемственности — и содержательной, и стиливой. «Постсоветское развитие внешней

политики России вписывается во многие исторические традиции. Россия снова предстает самостоятельным, отдельно стоящим государством. Она сопротивляется ассимиляции и поглощению Западом, отвергая иностранное господство. Она хочет равенства с главными мировыми державами. Она стремится иметь дружеское окружение, в котором она чувствовала бы себя комфортно. Преследуя свои интересы, Россия часто идет напролом, ведет себя вызывающе и даже грубо. Те, кто проводят российскую внешнюю политику, могут действовать неуклюже, быть явно предубежденными, демонстрировать узость мышления и совершать глупости. Но в этом они вряд ли уникальны» (с. 75).

С другой стороны, важно подчеркнуть, что далеко не все особенности российской внешней политики обусловлены традиционализмом. В ней есть немало новых, в чем-то даже революционных черт. Никогда раньше бизнес-интересы не играли такой большой роли во внешней политике, как сегодня. Никогда раньше столь существенно не снижалась значимость фактора военной безопасности. Новое — и в замене фанатичной идеологии на прагматизм, который временами перерастает в цинизм. Наконец, нельзя не отметить разрыв с многовековой имперской традицией: государство становится великодержавным, но не стремится господствовать над миром или использовать свои ресурсы для того, чтобы выполнить некую провиденциальную миссию.

Кульминацией неудач и провалов страны в ее еще советской ипостаси стал распад государства. России это позволило обрести горький, но ценный опыт. Некоторые полезные уроки постсоветская Россия извлекла и из своих взаимоотношений с Западом в течение последних пятнадцати лет. На этой основе Тренин сформулировал определенные постулаты, которыми, на его взгляд, руководствуется Москва, взаимодействуя с Западом, и которые последний должен был бы иметь в виду.

Мир, считают в России, основан на взаимодействии разнообразных конкретных интересов; инструментом этого взаимодействия является сила (мощь, могущество). Хотя военная сила не утратила своего значения как *ultimo ratio*, на первое место выдвигаются экономическое могущество, технологическая продвинутость и культурная привлекательность. Стержень международных отношений — это соперничество в вопросах мощи и умение ее использовать.

Как крупная страна, Россия должна быть независимым действующим лицом и не может иметь ни естественных друзей, ни спонсоров. Вместо этого у нее есть партнеры, одновременно являющиеся и ее соперниками. Фактически любая страна может быть партнером, и практически каждая из них способна оказаться противником. Соотношение сотрудничества и соперничества может варьироваться в зависимости от сферы интересов, момента времени и более широкого контекста силовых взаимоотношений.

По мнению автора книги, в России разговоры Запада о демократии и ценностях склонны считать лишенными содержания и бессмысленными: ведут их только для того, чтобы обеспечить преимущество американским и европейским интересам, а Россию поставить в невыгодное положение. Западные державы постоянно применяют двойные стандарты в зависимости от своих конкретных

интересов: достаточно сравнить их отношение к режимам в Белоруссии и Туркменистане, или к чеченской войне и турецким операциям против курдских повстанцев, или к конфликтам на почве сепаратизма в Косово и на постсоветской территории (Приднестровье, Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах).

Сделали в России свои выводы и касательно отношений с США. Американские интересы не равнозначны общечеловеческим, и поэтому любые уступки Соединенным Штатам возможны лишь на основах взаимности. Москва никогда не должна полагаться на добрую волю Вашингтона. России надо добиваться, чтобы любые американские обещания были зафиксированы в письменном виде и, таким образом, имели обязательный характер.

В отношениях с европейцами Москве необходимо фокусировать внимание на ключевых странах, проявляющих значительный интерес к России, — на Германии, Франции и Италии. Вместе с тем она не заинтересована в том, чтобы «новая Европа» играла слишком большую роль в определении общей политики ЕС на российском направлении.

Если всё перечисленное — это «катехизис» российской внешней политики на западном направлении, то надо признать, что в нем не видно каких-то вызывающих признаков объявления Западу холодной войны, о чем стали с беспокойством говорить после мюнхенской речи Владимира Путина. Откуда же разочарование и скептические оценки нынешнего состояния отношений России с Западом, а также перспектив на будущее в этой области?

Часто проблему объясняют завышенными ожиданиями. Тренин согласен, что такие ожидания были, причем с обеих сторон. На Западе полагали, что Россия если и не станет «членом западной семьи», то по крайней мере быстро войдет в круг тех, кто считает друг друга «своими». В России же многие надеялись на эффективную западную помощь, которая, в частности, позволила бы восстановить влияние страны на международной арене. Тот факт, что этого не произошло, не мог не вызвать разочарование. Но все же вряд ли в политике Вашингтона, Парижа, Берлина или Москвы определяющую роль играли именно такого рода расчеты (с. 93).

Другая типичная версия все сводит к бесчисленным ошибкам с российской стороны, — ошибкам, на которые западные лидеры закрывали глаза, избегая честно и нелицеприятно обсуждать их со своими партнерами из Москвы. Это верно в принципе, полагает автор книги, но по-иному и быть не могло, поскольку тогда пришлось бы предположить немыслимое — возможность того, что либо российское руководство было бы менее сфокусировано на своих проблемах, либо западные лидеры поставили бы принципы выше своих национальных интересов. Такое, меланхолично уточняет Тренин, редко случается в отношениях между крупнейшими странами.

С российской стороны самые популярные упреки в адрес Запада касаются расширения НАТО и воздушных бомбардировок Сербии. Но обе эти ситуации, полагает автор, не имели какой-то специфически антироссийской направленности. Он считает, что альтернативы политическим действиям Запада, затрагивающим его отношения с Россией, конечно же, существовали. Но нет основа-

ний предполагать, что, действуй западные страны иначе, эти отношения стали бы принципиально другими. Да и вообще, дискуссия на данную тему имеет чисто академический характер. Гораздо важнее уроки, которые Западу стоило бы извлечь из противоречивого опыта своих взаимоотношений с Россией.

Прежде всего с Россией надо считаться. За отказ принимать ее во внимание придется платить немалую цену.

Далее, не следует ставить знак равенства между Россией и Советским Союзом. Но вместе с тем необходимо учитывать исторические корни ее мироощущения, восприятия внешнего мира, внешнеполитической ментальности.

Вывод, который можно было бы поставить на центральное место в рассуждениях автора (и который он хотел бы довести до своей западной аудитории), звучит так: после коллапса коммунизма и завершения имперской фазы в развитии страны (не ставить знак равенства между империей и статусом великой державы!) не существует каких-либо фундаментальных проблем ни между Россией и США, ни между Россией и Европейским союзом. Однако есть реальные различия в интересах, восприятии событий и фактов, культурной идентичности (в рамках единой цивилизационной общности).

И еще раз, как заклинание: вестернизация для России возможна только в том случае, если она изберет этот путь сама и без какого бы то ни было внешнего принуждения. Нашу страну не удастся вестернизировать/модернизировать путем институционального включения в Запад (как Польшу или — теоретически — Украину), так как она для этого слишком велика и сложна. К тому же российским элитам присущи отсутствие гибкости и приверженность великодержавному мышлению: «Россия хочет *быть*, а не *принадлежать* [к чему-то]» (с. 95).

Запад, по всем этим причинам, не сможет оказывать прямого влияния на Россию. Другое дело — влияние косвенное, с использованием «мягкой силы», которое может оказаться весьма действенным. Некоторым аналогом (но не образцом в том, что касается темпов и методов преобразований) могут служить «революция Мэйдзи» в Японии и реформы Ататюрка в Турции, а в наши дни поразительные параллели можно обнаружить в развитии Китая.

Но в целом, поскольку модель «учитель — ученик» исключена в принципе, отношения России с Западом будут характеризоваться сочетанием конкурентности и кооперативности. К этому надо относиться как к норме и не драматизировать ситуацию, когда первое (конкурентность) превалирует над вторым (кооперативностью). Такое возможно, и часто: ведь ни США, ни ЕС, по существу, не считают Россию равноправным контрагентом и желают, чтобы она играла по их правилам. Важно, чтобы они поняли: Россия с этим не согласна, она не будет ни «младшим союзником» США, ни «ассоциированным партнером» ЕС.

Общий пафос размышлений Тренина, адресованных Западу, кажется абсолютно внятным и полностью соответствующим той реальности, которая характеризует динамику современного развития на мировой арене. Одним из важных элементов этой динамики является восстановление экономической и политической дееспособности России, что не могло не сказаться на роли, которую

она играет в международных делах и с которой так или иначе вынуждены считаться ее контрагенты.

Конечно, здесь возникает вопрос: насколько убедителен такой призыв для тех, кто не испытывает по поводу активизации России никакого энтузиазма, а, наоборот, проявляет беспокойство. Они традиционно апеллируют к недопустимости политики «умиротворения», подчеркивая, что ее результаты хорошо известны из исторического опыта. Ответ Тренина на такого рода аргументацию однозначен: образ России, представляющий ее возвращение на мировую авансцену как свидетельство угрозы реваншизма и ассоциирующий ее с веймарской Германией, ложен. Ложен не из-за лежащего в его основе недоброжелательного отношения к России, а по двум другим причинам. Во-первых, потому что при этом во главу угла ставится эмоциональная сторона дела, а во-вторых, потому что искажается реальная картина. Такой подход как раз и провоцирует Россию стремиться именно к тому, чего с ее стороны опасаются, — к пересмотру итогов холодной войны (с. 102).

Оставляя в стороне вопрос о том, откуда такое стремление проистекает, напомним: в России разговоры о необходимости изменить возникшие в 1990-е гг. реалии, когда она была слаба и следовала в фарватере Запада, сегодня довольно популярны. Легко представить, к чему может привести нарастание взаимных претензий и опасений вокруг проблемы исправления старых (или совсем недавних?) «несправедливостей» и недопущения новых. Чтобы остановить этот кумулятивный процесс, нужно купировать его самонарастающую динамику с обеих сторон.

Книга Тренина появилась очень вовремя — как соответствующий сигнал западному политическому классу. «Россия возвращается, — сообщает она ему, — но не как архаичная империя. Она становится качественно новым действующим лицом: скорее экономической и культурной силой, чем просто военной державой, скорее конкурентом, чем противником» (с. 6). Она, разумеется, преследует собственные интересы, но при этом «в растущей степени строит свои отношения с Западом на условиях и по правилам самого Запада, прежде всего через использование экономического инструментария в глобализованном мире» (там же). То есть если Россию и нельзя назвать «своей», то она, во всяком случае, становится все менее «чужой» по некоторым достаточно значимым основаниям, в том числе и касающимся внешней политики.

Потребность в аналогичном сигнале российским политикам, аналитикам, наблюдателям кажется не менее актуальной. Если в США завершается эпоха неоконсервативного всплеска, относительно недолгая и далеко не блистательная, то Россия рискует оказаться в противофазе: ведь страну — пусть не в официальной политике, а главным образом в околополитических дебатах — буквально захлестывает волна наступательного консерватизма. Не расудительного и интеллектуального, апеллирующего к традиционным ценностям как средству демпфирования непредсказуемостей и опасностей быстрого развития социума, а скорее дремучего и агрессивного, со скалозубовским кругозором и шариковскими инстинктами. От такого симбиоза,

похоже, скоро начнется аллергия даже у цивилизованных консерваторов умеренного толка.

В рамках этой волны антизападные эскапады обрушиваются на российского читателя, слушателя, зрителя со все возрастающей регулярностью. А иногда их возвышают до уровня концептуальной историософии, как в случае с показанным несколько раз по российскому телевидению фильмом «Гибель империи: византийский урок». Незамысловатая в своей содержательной части и нахрапистая по форме изложения антитеза тем идеям, которые излагает Тренин, сводится к простой формуле: все зло от Запада. Мутный поток исходящих от него духовных и материальных соблазнов, вроде упаднических идей красоты и возвышения человека, вредоносного принципа разделения властей или товаров более высокого качества, ставит под угрозу самые важные основания нашей цивилизации. Если не противопоставим этому натиску свои суверенные ценности — погибнем...

Книга Дмитрия Тренина противостоит и западным приверженцам неумеренного, начетнического алармизма в отношении России, и истеричным отечественным сторонникам «решительного противодействия западным русофобам». Она призывает освободиться от груза вчерашних ожиданий, иллюзий, претензий и сфокусировать внимание на реалистической и прагматичной повестке дня, вокруг общих интересов — прежде всего тех, которые возникают по проблемам «глобального управления» (ОМУ, климат, терроризм, торговля, несостоятельные государства и т.п.) (с. 103). Хочется ожидать, что эта идеология окажется востребованной уже на следующем этапе международно-политического развития, который начнется после завершения российского и американского электоральных циклов.

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: РОССИЙСКОЕ ВОСПРИЯТИЕ*

Бурные события последнего времени порождают стремление переосмыслить некоторые из тех оценок и положений, по поводу которых среди политиков и аналитиков еще совсем недавно, казалось бы, не возникало серьезных сомнений. «Переоценка ценностей», среди прочего затрагивает и феномен глобализации. Полного согласия касательно его сущности, масштабов, движущих сил и перспектив, наверное, никогда не было. Но все-таки само по себе это явление признавалось как одна из важнейших сущностных черт современного этапа мирового развития.

Сегодня дуют иные ветры. В общественной дискуссии, разворачивающейся в нашей стране по поводу происходящего на международной арене, господствуют две темы — соответственно, обращенные в недавнее прошлое и в обозримое будущее. Это — негативизм по поводу миропорядка, сформировавшегося после окончания холодной войны, и требование перестроить его чуть ли не радикальным образом, заменив не оправдавшие себя опоры новыми «скрепами». В обоих случаях глобализация становится легко доступной жертвой полемического энтузиазма.

В фокусе этой критики, во-первых, она выглядит не такой уж глобальной, как хотели представить ее адепты. Во-вторых, последние явно выполняли политический заказ тех, кто хотел удержать в своих руках власть и силу. В-третьих, она попирает национальный суверенитет, мешает государствам отстаивать свои законные интересы. В четвертых... в-пятых... и так далее вплоть до интриг «мировой закулисы», которая, собственно говоря, и придумала глобализацию с тем, чтобы использовать ее в злонамеренных целях как политический инструмент и идеологический таран.

К сожалению, при описании этой тенденции трудно удержаться от флёра некоторой саркастичности. Не потому, что новые идеи, каковые в изобилии произрастают на валдайских и изборских просторах нашего интеллектуального пространства, как-то уж слишком прямолинейно отвечают на запрос, генерируемый политической реальностью (причем иногда даже опережают его). А потому, что нередко возникают претензии к качеству получающегося в результате продукта. Ведь оно должно было бы быть весьма высоким, коль скоро принимаются попытки «ниспровергнуть» и «опровергнуть», а на деле зачастую оказывается ниже всякой критики. Так что фундированный традиционализм

* Рецензия на книгу: *Буянов В.С. Россия в глобализирующемся мире*. М.: Книга и бизнес, 2015. Опубликовано в журнале: *Мировая экономика и международные отношения* (2016. № 3).

кажется порою предпочтительнее поверхностных инноваций, за которыми нередко скрывается псевдополитологическое пустозвонство.

В этой связи не может не представлять интерес книга В.С. Буянова, которая написана не с позиций «развенчания» глобалистских представлений о современном мире, а с целью их углубления. Отрадно отметить, что работа, которая подготовлена в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) и, прежде всего, адресована в качестве учебного пособия аспирантам и магистрантам, в основном свободна от сколько-нибудь значимых конъюнктурных коннотаций, проистекающих из по-новому понимаемого «мейнстрима». Она сфокусирована на предметном и обстоятельном анализе сложных, противоречивых проблем глобализирующегося мира и места, которое занимает в нем наша страна.

Автор отталкивается в своих рассуждениях от тезиса о резко ускорившейся количественной и качественной динамике человеческого развития в XXI в., которая ставит под вопрос еще недавно казавшиеся незыблемыми политологические и исторические концепции линейного прогресса, поступательного движения социума, последовательной смены общественно-политических формаций. Научное сообщество все чаще настроено на использование иных парадигм — цивилизационного противостояния, гегемонистского перенапряжения, бифуркационных перемен в глобальной политике и др. К числу понятий, которыми описываются новые мегатренды планетарного масштаба, относится и «глобализация». Хотя широко использоваться этот термин стал только в последние два-три десятилетия, ретроспективно его иногда соотносят и с гораздо более ранними этапами развития человечества.

В книге представлен емкий и содержательно сбалансированный обзор существующих представлений о глобализации — от апологетических до пропитанных глубоким скепсисом. В широком спектре проанализировано и отношение к этому феномену — в зависимости от концептуальных представлений, идеологических предпочтений, соотнесенности с конкретными интересами (индивидуальными, групповыми, корпоративными, страновыми, региональными и т.п.). Вывод автора, как представляется, корректен и четок: «По-разному относясь к глобализации, важно осознать ее реальность и поступательный характер. Критика глобализации в ее нынешней форме, по-видимому, неизбежна, но она не должна превращаться в глобофобию» (с. 52).

В.С. Буянов обрисовывает международно-политические контуры современного мира через выявление наиболее значимых тенденций структурной перестройки глобального миропорядка. Согласно авторской интерпретации, за последние сто лет сменилось несколько его моделей. До Первой мировой войны господствует многополюсность, где центрами силы являются несколько держав, сопоставимых между собой по своей совокупной мощи. Следующая модель начинается складываться в результате становления Советской России и с возникновением ростков формационной биполярности. После Второй мировой войны быстро выстраивается биполярная система с двумя полюсами противостояния — СССР и США. С распадом Советского Союза и возвышением Соединенных

Штатов Америки на рубеже двух столетий исследователь связывает модель однополярного мира. В настоящее время происходит процесс образования пятой по счету модели — полицентричного мира (с. 13–14).

Автор считает, что сегодняшний мир не только полицентричен, но и иерархичен. В его структуре выделяется три типа центров силы: традиционные (существующие достаточно давно и примерно соизмеримые по своему потенциалу); быстро формирующиеся новые центры влияния; лидирующий по мощи и степени воздействия на мировую политику центр (США). Взгляд на мировую структуру под несколько иным ракурсом позволяет выделить в ней транснациональное объединение (ЕС), небольшую группу крупнейших держав (к числу которых с оговорками отнесена и Россия), региональных лидеров (ФРГ, Индию, Бразилию, ЮАР, Турцию) и остальные государства (которые могут дифференцироваться по разным признакам).

Обращают на себя внимание рассуждения В.С. Буянова о проблематике глобального управления, которую он считает одной из самых сложных как в теоретико-концептуальном отношении, так и в плане реальной политики. Отметим, что и здесь автор противостоит популистскому негативизму на этот счет. С одной стороны, честно признавая, что по целому ряду принципиальных вопросов нет единого мнения ни среди аналитиков, ни среди практических политиков. С другой стороны, предлагая продуманную систему аргументов — во-первых, касательно того, как соотносятся национальные интересы с императивами и возможностями глобального управления, и во-вторых, в плане анализа возможных вариантов практических действий для повышения его эффективности. При этом под глобальным управлением понимается не жесткая властная вертикаль, а гораздо более мягкая форма международного взаимодействия, которое правильнее было бы назвать глобальным регулированием (с. 54–66).

В.С. Буянов полемизирует не только с отрицанием глобализации, но и с максималистскими эксцессами в ее интерпретации. Еще относительно недавно были довольно популярны представления о том, что процессы глобализации приводят к уменьшению и последующему «упразднению» государства, делают неактуальными государственный суверенитет и национальные интересы. В книге показано, что политическая практика не подтверждает тезис об «устарелости» государства. Наоборот, считает автор, вторая половина XX в. стала апогеем государственно-центристской системы мира. Да и сегодня тенденция такова, что даже сравнительно небольшие по численности народы стремятся к обретению своей государственности. Грандиозный международно-политический эксперимент интеграции в рамках Европейского союза, продолжающийся более полувека, конечно же, чрезвычайно любопытен — но опыт ЕС, полагает В.С. Буянов, не универсальный, а уникальный, и применимость его к другим регионам проблематична.

Государство, конечно, претерпевает трансформацию; его функции изменяются (а иногда даже передаются другим субъектам политического процесса) — но вывод о том, что само по себе оно «исчезает», был бы явно поспешным. Другого — более адекватного? — института для организации симбиоза народа и территории пока не придумано. Вместе с тем есть некоторые ограничения в воздействии

глобализации на институт государства. Они обусловлены пределами в том, что касается готовности последнего отказаться от части своего суверенитета в пользу неких над- или транснациональных субститутов. Ни марксистская теория отмирания государства, ни анархистские императивы его упразднения, ни современные интеграционные процессы пока не смогли перечеркнуть роль государства по некоторым ключевым аспектам его существования во внутреннем и внешнем измерении — прежде всего касающимся таких тем как суверенитет, развитие, безопасность.

Буянов В.С. развивает и другие сюжеты, связанные с глобализацией. В частности, рассматриваются такие неоднозначные вопросы, как стихийность и управляемость глобализации, ее объективный и субъективный характер, соотношение глобализации и регионализации. Взаимозависимость стран и народов как имманентное качество феномена глобализации имеет своей обратной стороной их взаимную уязвимость в отношении негативных влияний. Так, проявление этой «негативной глобализации» обнаруживается в случае осложнения международной ситуации и нарастания конфликтности в мире. И тогда, полагает автор книги, не исключено торможение глобализации в отдельных сферах, вплоть до «деглобализации» последних.

Стержнем книги являются разделы, в которых показаны значение глобализации для России, роль нашей страны в общепланетарных и общецивилизационных процессах, ее подходы к глобальной и региональной политике, экономике, безопасности. Сегодня России приходится действовать в такой системе международных координат, которая все чаще характеризуется в терминах турбулентности. Проявлений малоконтролируемого и непрогнозируемого вихря событий множество: ожесточенные противостояния на Ближнем Востоке и Северной Африке, санкционное давление одних стран на другие, усиливающаяся военнополитическая напряженность в Европе, опасность возникновения второй холодной войны. На повестке дня — вопросы действительно глобального масштаба: каков будет трансформирующийся мир и каково место России в этом мире?

Раскрывая приоритеты внешнеполитической деятельности нашей страны, автор акцентирует внимание на тех узлах противоречий, которые существуют между РФ и ее оппонентами на Западе. Воспроизводя в общем и целом оценки официальной российской политики, автор, однако, не спешит с радикальным пересмотром существующей и проецируемой в будущее парадигмы отношения с США и ЕС. Отмечается, что их периодическое обострение не отменяет необходимости взаимодействия по целому ряду жизненно важных вопросов, будь то нераспространение ядерного оружия, нейтрализация международного терроризма, поиск решений по конфликтным ситуациям на сирийском, иранском, иракском и других направлениях. Сложная ситуация, напротив, подталкивает к поиску процедур, направленных на выработку культуры управления разногласиями (с. 116).

В своем анализе внешнеполитической ориентации России В.С. Буянов отдает дань популярным в последние годы рассуждениям о наметившемся изменении в «геополитическом коде» страны — обозначившемся повороте на Восток, прежде

всего к Азиатско-Тихоокеанскому региону, куда смещается «ось истории». Но для России, подчеркивается в книге, это не проистекает из девальвации «западного направления» ее внешней политики. Разворот в сторону Азии имеет как внутренний аспект — задачу подъема Сибири и Дальнего Востока, так и внешнее измерение — нацеленность на углубление стратегического взаимодействия с Китаем, развитие отношений с Индией, партнерство в рамках БРИКС, ШОС, с АСЕАН. Россия хочет стать «своей» среди государств АТР — но это не значит, что надо, затаив обиду, дистанцироваться от Запада или сворачивать сотрудничество с ним. Долгосрочные интересы России требуют диверсификации и сбалансированности ее внешней политики. Что четко соотносится с соответствующей интерпретацией символики, заложенной в российском гербе — двуглавом орле, одна голова которого повернута на Запад, а другая на Восток. Речь идет о том, чтобы не истощая «западную» голову, вдохнуть новую жизнь в голову «восточную» (с. 127).

Россия не сможет реализовать свои претензии на роль одного из центров глобального мира без подъема экономики и всего народного хозяйства. Эта мысль настойчиво проводится и в экономическом блоке рассматриваемых проблем, и на протяжении всей книги. Сегодня Российская Федерация занимает весьма скромные позиции в мировом хозяйстве, не соответствующие ее возможностям. Слабость российской экономики, ее технологическое отставание и зависимость от внешних воздействий особенно заметны в условиях финансово-экономических и других санкций, введенных коллективным Западом против России.

Обвал цен на нефть на мировых рынках, девальвация национальной валюты, высокая инфляция и снижение жизненного уровня населения, последствия санкций — все это уменьшает конкурентоспособность России и возможности ее модернизации. Но экономическая безопасность страны подвергается испытаниям со стороны не столько внешних, сколько внутренних угроз. На передний план выдвигается проблема не просто совершенствования экономической политики и стратегии, а осуществления в них серьезных, может быть, даже кардинальных перемен. Вступая в полемику о путях оздоровления российской экономики, В.С. Буянов выделяет три блока проблем, ждущих своего решения: смена парадигмы экономического развития, повышение эффективности использования природных ресурсов, количественное и качественное наращивание человеческого капитала.

Разговоры о необходимости перехода к новой экономической модели, отмечает автор книги, ведутся давно, в том числе первыми лицами государства. Однако дальше деклараций дело не идет — помехой, считает В.С. Буянов, являются воззрения и действия весьма влиятельных кругов, исповедующих неолиберальные взгляды и пытающихся не критически реализовать их в условиях России. Заметим, что такой диагноз весьма популярен — однако нуждается как минимум в тщательном обосновании. Вряд ли можно не согласиться с суждением автора о широко распространенном недоверии к финансово-экономическому блоку правительства, к его способности адекватно реагировать на возникшие угрозы и справляться с кризисными явлениями. Но вот как добиться того, чтобы призывы к «новому экономическому курсу», «реиндустриализации

на современной технологической основе», «выработке долгосрочной стратегии» не превращались в заунывные и малосодержательные анти-неолиберальные мантры — ясности здесь пока нет. Хотя отметим, что в числе возможных ресурсов для смены курса автор называет сокращение управленческого аппарата и чиновничества, отказ от некоторых амбициозных инфраструктурных проектов, затратных международных мероприятий (включая спортивные) (с. 146—149).

Примечательны приведенные автором факты и оценки касательно роли человеческого капитала в экономическом развитии России. Она входит в пятерку стран с наиболее грамотным населением, но на образование пропорционально тратит в полтора-два раза меньше, чем страны ОЭСР. Удручающими символами подходов к развитию науки стали реформа РАН и проект Сколково. По одному из интегральных показателей человеческого капитала — продолжительности жизни — Россия находится во второй сотне стран (с. 155—56).

В книге находят свое отражение некоторые сюжеты, обоснованность которых представляется не вполне очевидной. Так, В.С. Буянов справедливо замечает, что невозможно выйти в число мировых лидеров в рамках сырьевой специализации российской экономики, а также ее внешней финансовой и технологической зависимости (с. 148). Этот тезис настолько убедителен (если не сказать — бесспорен), что вряд ли нужно вплетать его в контекст рассуждений о необходимости «преодолеть серьезный дисбаланс между объектностью, субъектностью и проектностью России» (с. 147), и уж тем более сопровождать ритуальным упоминанием о ее уязвимости «в свете политики Запада на ослабление и изоляцию страны» (с. 147).

Отметим, впрочем, что переключка с конспирологическим дискурсом возникает в книге нечасто. Он лишь обозначается штрих-пунктирной линией — как, например, в заключении, где возникает сюжет о попытках «отодвинуть Российскую Федерацию на вторые-третьи роли, ущемить ее национальные интересы», осуществить «геополитическое сдавливание нашего государства» (с. 332). Автор уравнивает такого рода алармистские сигналы четким и лапидарным выводом, который следует из проведенного в книге анализа: недопустимы любые попытки замкнуться в рамках своей страны и оборвать внешние связи, ибо самоизоляция отбрасывает общество и государство на обочину мирового развития (с. 140—149).

Из числа других суждений более общего плана приведем еще одно: «Успешность национальных государств определяется теперь не столько величиной территории и природных богатств, сколько динамичностью развития инновационной экономики и социальной сферы, уровнем управляемости, качеством человеческого потенциала» (с. 159). Об этом было бы полезно не забывать адептам безудержного самовосхваления и самоупоения касательно ожидающих Россию радужных перспектив по причине имеющихся у нее огромных территорий и природных ресурсов.

Связка «Россия — глобальный мир» рассматривается В.С. Буяновым также через призму проблем безопасности. Что вполне логично еще и по причине работы автора на факультете национальной безопасности РАНХиГС. В книге подробно анализируются военно-политические и невоенные (гражданские)

виды безопасности, отношения в формате Россия – НАТО, вопросы контроля над ядерным, химическим, бактериологическим оружием, проблемы международного терроризма, деятельности частных военных компаний. Изменилась природа конфликтов, которые накладывают сильнейший отпечаток на международную безопасность – наряду с их «классическими» формами все более разрушительную роль играют внутригосударственные конфликты, которые быстро приобретают международную окраску.

Примечательны суждения автор по ситуации вокруг Украины. Внутренний кризис в этой стране за короткое время перерос в проблему крупнейшего масштаба с вовлечением США, Евросоюза, России, международных организаций, включая ООН. При этом, отмечает В.С. Буянов, для главных участников ставки настолько высоки, что никто из них не желает уступать по принципиальным соображениям. Для США, считает автор, проигрыш свидетельствовал бы об утрате их способности решающим образом влиять на события в мире. Для России речь идет не только о важнейшем плацдарме обеспечения национальной безопасности, но и о поле геополитической схватки (*sic!*), где доказывается ее способность быть одним из влиятельных центров силы. Для ЕС на кону – сохранение или коллапс существующего на континенте порядка вещей, смирение с «экспансией» России или ее пресечение. При взгляде на положение дел изнутри Украины проигрыш тоже недопустим: это будет означать потерю территориальной целостности страны, поставит крест на планах интеграции в евроатлантические экономические и оборонные структуры и, кроме того, чревато новым майданом с соответствующими последствиями и для властей, и для элит, и для широких масс населения.

Основные игроки стремятся найти выход из кризиса в соответствии со своим пониманием оптимального сочетания долгосрочных целей и тактических задач. Москва вернула стратегически важные Крым и Севастополь, сплотила подавляющую часть российского общества на базе патриотизма. Но экономика и финансы России страдают от санкций, страна оказалась в полуизоляции и получила врага на месте бывшей братской республики. Украина как государство переживает жесточайший кризис, ее экономика разрушается, субъектность приближается к нулю. Однако украинское общество, за исключением юго-восточных областей, консолидировалось на основе образа «внешнего врага» в лице России. Европа объединилась вокруг США в противостоянии России и ее осуждении, но заинтересована в снижении «градуса» конфликта. Больше всего, по мнению В.С.Буянова, от украинской ситуации выигрывают Соединенные Штаты, которые могли бы записать в свой актив подконтрольное правительство в Киеве, укрепление атлантического вектора в ЕС, но прежде всего – подрыв позиций России как главного геополитического конкурента (с. 187).

Не трудно видеть, что среди излагаемых автором положений есть и достаточно спорные, но в основном они рисуют реалистичную картину конфликтной ситуации вокруг Украины – сложную, многомерную и несводимую к черно-белому спектру. Хотелось бы также отметить трезвый, сбалансированный и явно контрастирующий с пропагандистскими руладами взгляд на генезис напря-

женности между нашими двумя странами. Констатируя наличие в ней таких внутриукраинских компонентов как национализм и русофобия, автор полагает, что «значительная доля вины лежит и на России». «В освещении украинского кризиса российские СМИ подчас допускают пропагандистские перехлесты, вместо анализа сложных процессов навешиваются ярлыки, к месту и не к месту употребляя слова «хунта», «фашисты», «укрофашисты», «неонацисты и т.п.». В результате «в глазах многих украинцев сохраняется негативный образ России как государства имперского, позволяющего на правах «старшего брата» снисходительное отношение к их стране» (с. 291–292).

Из числа глобальных проблем современности, анализ которых становится важным междисциплинарным направлением науки, в книге выделяются политико-экологические, социально-экономические и особо — касающиеся энергетической безопасности. Борьба за энергоресурсы, считает автор, выступает одним из главных мотивов современной геополитики. Для России этот сюжет имеет крайне важное значение. Будучи крупнейшим производителем и экспортером энергоресурсов, она в последнее время сталкивается с рядом трудностей. Среди них: падение цен на нефть; нормы европейского Третьего энергопакета, серьезно ограничивающие экспортные возможности «Газпрома»; западные санкции, напрямую затронувшие компании нефтегазового сектора; высокая мера геополитической составляющей (иногда значительно выше финансово-экономической) в мотивах принимаемых решений — что, например, отчетливо проявилось в истории с «Южным потоком». И хотя нефтегазовый фактор остается важным аргументом России в ее взаимоотношениях с внешним миром, все более заметным становится и обратная зависимость. Это не может не осложнять функционирование российского топливно-энергетического комплекса, который остается одним из драйверов экономического роста страны и основным источником экспортной выручки.

Еще один пласт анализируемой в книге В.С. Буянова проблематики касается происходящих в эпоху глобализации культурно-цивилизационных изменений, особенностей формирования российской идентичности, международного имиджа России. Здесь привлекательным кажется прежде всего стремление автора представить разнообразие высказываемых на этот счет суждений, донести до читателя мысль о том, что речь идет об одной из наиболее дискутируемых в отечественном общественном образовании проблематике, деликатно указать на неуместность оценок, претендующих на априорность, неоспоримость, безусловную истинность. При этом не давая повода для упреков в безбрежном релятивизме и определяя свой подход достаточно четко и вместе с тем корректно — например, в полемике с предложениями направить нашу страну по пути строительства «русского национального государства» (с. 267–268) или государства имперского типа (с. 270–272).

В некоторых случаях авторская позиция прямо или косвенно коррелирует с новым «большим стилем» российского официоза («великодержавие выступает категорическим императивом Российского государства») — и, возможно, именно по этой причине заслуживала бы более тщательно сформулированных

аргументов, нежели отсылка к геополитическим особенностям, исторической памяти, огромным просторам и природным ресурсам, «вызывающим у других не всегда добрые чувства» (с. 273). А вот в значительном по объему разделе о «Русском мире» обращают на себя внимание именно основательность представленного материала, взвешенность и сбалансированность оценок, убедительность высказываемых суждений (с. 275–302).

Обратим внимание на некоторые выводы, вытекающие из проведенного в книге анализа международно-политических аспектов глобализации.

Во-первых, фактом является эрозия некоторых сегментов международного права, когда его нормы каждая сторона толкует по-своему и в своих интересах. Отсюда в разряд первостепенных выдвигается задача не только укрепления и развития международной законности, но и кодификации, единообразного понимания и применения ее положений.

Во-вторых, серьезную обеспокоенность вызывает то обстоятельство, что Европа вновь становится ареной опасных столкновений. События на Балканах, Кавказе, Украине чрезвычайно актуализируют проблему обеспечения безопасности на континенте. Автор полагает, что отсюда вытекает необходимость подготовки договора о европейской и шире — евроатлантической безопасности. Думается, что проблема не сводится к разработке еще одного международно-правового документа. То есть, конечно, хорошо бы договориться о четко определенных формальных обязательствах, правилах поведения и т.п. Но «инициатива Медведева» от 2008 г. касательно несостоявшегося Договора о европейской безопасности, а еще больше отсутствие серьезного интереса к ней — свидетельствуют о весьма скромных шансах получить на этом пути сколько-нибудь значимые результаты. Другое дело — добиться разделяемого участниками международной жизни представления о том, что она должна быть организована на началах взаимного согласия и что изменение сложившегося на континенте (а если расширительно — то в мире в целом) порядка требует переговоров, взаимодействия и поиска баланса интересов, а не силового давления.

В-третьих, в повестке дня — формирование нового миропорядка, основанного не на балансе сил, а на балансе интересов. Метафора глобального мира «мы все в одной лодке» означает, что «слишком буйное поведение» одного из находящихся в ней недопустимо. Недопустимы, по логике автора книги, претензии на исключительность и мессианство — от кого бы они ни исходили. «Существенные разногласия между Россией, США и их союзниками не носят характера необратимости, напротив, предполагают поиск компромиссов и совпадающих устремлений» (с. 332).

И, наконец, еще один вывод. Сегодня, чтобы занять достойное место на мировой арене, недостаточно иметь эффективные вооруженные силы, значительные ресурсы и решимость в отстаивании своих интересов. Резерв влияния России, ее статус в глобализирующемся мире обусловлены прежде всего положением дел внутри страны, считает автор книги (с. 333). И, добавим, умением выстраивать отношения со своими внешними партнерами: от Украины и Грузии до Китая и США.

VI

**НЕСОСТОЯВШАЯСЯ АЛЬТЕРНАТИВА —
ИЛИ ОТЛОЖЕННЫЙ ЗАПРОС?**

ОЦЕНКИ НА ИСХОДЕ СТОЛЕТИЯ

В 1997 г. Стокгольмский международный институт исследования проблем мира (СИПРИ) опубликовал монографию «Россия и Европа. Формирующаяся повестка безопасности» как итог крупного аналитического и прогностического проекта с участием группы известных ученых из разных стран. Ниже публикуется заключение книги (на англ. яз.)*.

[...]

3. The impact of domestic developments on Russia's evolving foreign and security policy agenda is of paramount importance. There are numerous distortions in the process of creating a market economy, developing a civil society and establishing democracy. The fact that these distortions are becoming a rule rather than an exception seems to be affecting the character of the emerging regime in the most fundamental way.

Thus, although the model of "pure restoration" seems unrealistic, the future organization of society in Russia remains in many respects unclear and continues to give cause for serious concern. So do Russia's future external interactions – even if the country proclaims the abandonment of or even actually abandons the "old" foreign and security policy patterns.

[...]

4. [...] Establishing a viable political system is the sine qua non of Russia's being able to pursue any coherent foreign and security policy. Otherwise, whatever substitutes for a foreign and security policy properly so called will in all likelihood be unpredictable and tend towards an erratic (at best) and hostile (at worst) relationship with the external world.

5. At the same time, the very fact that the state-building is by far the main domestic priority may have disturbing consequences for Russia's foreign and security policy making:

- the logic of "external threat" (or, in a milder form, of an "unfriendly environment") may re-emerge as an easily available means of domestic consolidation;
- the trends towards authoritarianism may endanger democratic control over foreign and security policy, as well as damaging Russia's image internationally; and
- violent means of containing domestic conflicts may spill over the borders of Russia, threatening relations with its neighbours.

* Vladimir Baranovsky. Conclusion. In: Russia and Europe: The Emerging Security Agenda / Ed. by Vladimir Baranovsky. Oxford: Oxford University Press, 1997. Воспроизводится с сокращениями.

Thus, domestic stability is by no means a panacea against instabilities in Russia's relations with the external world. It is a necessary but not sufficient condition of stable external relations.

[...]

7. The status of Russia within the international system, if compared with that of the former Soviet Union, is characterized by a remarkable transition:

- from confrontational towards cooperative relations with the West;
- from the pattern of behaviour of a bloc leader to that of a single player deprived of allies and clients;
- from the unquestioned superpower status of the former USSR to a much more modest ability to influence the world's development; and
- from a situation of relatively secure relations with its neighbourhood to one in which there are numerous risks in the immediate environment.

Assessing the new reality has been a painful process both for the political elites and for public opinion in general. Adapting to its new status and developing adequate patterns of behaviour remain formidable challenges for Russia.

8. The emergence of independent public opinion and the fact that the mass media are addressing the fundamental issues of foreign and security policy are among the most significant achievements in Russia's move towards democracy. The "great debate" over Russia's relations with the outside world has, however, revealed a number of basic incoherences which will be of great relevance to the country's interaction with Europe:

- the very notion of "national interest" in the international arena often becomes a matter of political gamesmanship and a stake in the power struggle between new political groups;
- old-style political traditionalism has only been replaced by a superficial, pseudo-democratic "credo" which has failed to create an adequate conceptual basis upon which to build an effective foreign and security policy; and
- initial post-imperial frustration coexists, paradoxically, with a residual (or, rather, re-emerging) superpower syndrome.

[...] Debates in Russia have drawn a fundamental division between two broad approaches:

- one which starts with the assumption that Russia's surest path to security and sound relations with its neighbours is through reassurance – that is, by consciously attempting to alter and eventually to remove the "enemy image" associated by outsiders with Russia; and
- one which is more focused on Russia's use of power to influence its neighbours, either crudely and aggressively or in more subtle and refined ways.

The latter approach is considerably more widespread, testifying to a growing assertiveness within the foreign policy community.

9. This trend is also reflected by the extensive reference to the “great-power” predicament of Russia. In a broad sense, the argument points to Russia’s cultural heritage, gigantic territory, enormous potentials of wealth, considerable military might and unique geopolitical location; consequently Russia has the legitimate right to prominent international status and should aim to be recognized in this capacity. Indeed, consolidating (or re-establishing) its great-power status has become a central theme of Russia’s foreign policy debates and, to a significant extent, a constant motif in its actual international behaviour — particularly with respect to Europe.

At the same time, what is striking in these debates is how imprecise and apparently confused most participants are about what is meant by the very notion of an “influential actor” and about what the role of a great power entails — apart from being treated with respect and having a dominant voice in the immediate vicinity. There is remarkably little discussion of what the country should look for in the wider world and what responsibility it should assume. [...]

10. Russia’s role in the post-Soviet geopolitical space is undoubtedly one of the most important and controversial issues in the foreign and security policy agenda of the country. [...] Russia’s political mentality has developed from the initial “divorce and forget” approach to a much more assertive one, stipulating that the whole territory of the former Soviet Union should be considered as a zone of Russia’s special interests.

11. Moscow’s policy in the “near abroad” cannot but greatly affect Russia’s relations with Europe, albeit in quite a controversial way.

On the one hand, a number of considerations make the Western countries receptive to Moscow’s arguments:

- Russia’s unique stakes in the post-Soviet space cannot be overlooked;
- Russia has the military and political potential to reduce the scope of conflicts in this area or at least to minimize their spillover effects;
- furthermore, Russia is expected to act as an external stabilizer of domestic turbulence in some CIS countries; and
- finally, Russia’s role in counterbalancing the possible role of the Islamic and, to a lesser degree, the Chinese factors could also be considered as a stabilizing factor.

On the other hand, the self-imposed imperative of Russia’s policy within the former Soviet Union is not only becoming more assertive but also taking on an exclusionary character. There are serious signs that it aims to create (or re-create) a sphere of influence to which other international actors will be denied access, or their access at least significantly limited. [...] Any suspicion that the Western countries — operating either individually or through their multilateral security structures, such as NATO, the Western European Union (WEU) or the European Union (EU) — seek to challenge Russia’s influence within the CIS zone elicits increasing nervousness in Moscow.

12. [...] The overall international image of a “new Russia” will be significantly dependent on its behaviour in the “near abroad”.

In all respects, Russia's specific interests in the post-Soviet space might be better served by a broader Euro-Atlantic cooperative pattern of relations than by its absence — not to mention confrontation, which is the alternative. However, such an approach would require much deeper “liberal internationalist” thinking than currently exists in Russia. Nor are domestic instabilities conducive to a proper assessment of long-term foreign policy interests; increasing activism in the “near abroad” becomes a substitute for the spectacular failures within the country and gives the ruling elites an impressive argument against both allegations of weakness and accusations of submission to the West.

13. Russia's relations with Belarus and Ukraine will have a crucial impact on the role of Russia both within the post-Soviet space and in Europe. Its thinking about its two Slav neighbours is a curious mixture of a conviction of their profound dependence on itself, fear of their possible estrangement, desire for “soft” political control and reluctance to pay for it.

Relations between Russia and Ukraine have been considerably damaged by the excessive post-independence euphoria in Kiev and by the initial post-imperial frustration in Moscow. [...] Ukraine's ability to succeed economically and in its state building and Russia's acceptance of it as an independent entity will be crucial for preventing destabilization and ensuring a certain *modus vivendi* between the two countries.

Regarding Belarus, the most “pro-Russian” of the post-Soviet states [...], Russia seems to be in a position to decide what pattern of relationship to choose and whether absorption is a more advantageous model than a protectorate-type association with a junior partner.

Russia's concerns about the future of the two Slav states have been significantly focused upon the idea of keeping them in the sphere of Russian influence. Russia will certainly aim to preserve this pattern and to prevent any attempts to undermine it.

[...]

18. Russia's relations with the West are promoted by several fundamental factors:

- the ideological parameters of the classic cold-war pattern have become a thing of the past and are unlikely to re-emerge;
- traditional military-related considerations, based on the assumption of a major conflict with the West in Europe, are no longer relevant;
- Russia's interest in economic links with the West has considerably increased, due both to the imperatives of domestic reforms and to a desire to obtain better positions in the world market; and
- political interaction with the West is essential to respectable international status for Russia.

However, in Russia's perceptions of — and its attitude toward — the West, a competitive pattern certainly prevails over a cooperative one:

- ideologically, this is manifested by Moscow's deepening suspicion that, behind the encouraging and supportive rhetoric of the West, there is a strong pragmatic desire to downgrade Russia to or to keep it at the position of a second-rank power;

- the existing incentives for Russian economic neo-isolationism seem to have growing implications for Russia's foreign policy; and
- in contrast to the initial post-Soviet period, Russia's relations with the West are no longer regarded as a value per se; instead, the possible scope, forms and concrete parameters of these relations are assessed as a function of other goals and policy aims considered to have a higher priority for the country.

As a result, in developing and even highlighting pragmatic relations with the West Moscow seems increasingly to proceed from the assumption that it would be in Russia's best interests to operate as a leader of an alternative power pole in Europe.

19. This trend has clearly affected Russia's policy line with respect to the multilateral security institutions operating in Europe.

Russia's nervous reaction to the prospect of NATO's enlargement eastward has clearly revealed that the alliance is still perceived as a challenge to Russia's security interests, all the rhetoric about an emerging strategic partnership with the West notwithstanding. Another and even more significant rationale is to prevent the central security role in Europe being played by a structure to which Russia will not have direct access. Different NATO-centred patterns (the North Atlantic Cooperation Council (NACC), the Partnership for Peace, and even the "16 plus 1" formula) are often suspected of being aimed at downgrading or marginalizing Russia, or else at disengaging it from potential allies in the post-Soviet space. However, some kind of "special relationship" with NATO may be considered as a more practical strategy than promoting the re-emergence of the confrontational model – while not closing off the latter option.

The EU is regarded as being the most powerful economic partner and important political actor in Europe, whereas its security role is assessed as marginal and as not (yet) threatening Russia's interests. However, EU enlargement and expansion of its security dimension may exacerbate Russia's concerns about its own role on the continent and provoke a stronger reaction from Moscow unless mitigated by significantly stronger incentives for further rapprochement with the EU.

Ambivalent feelings characterize Russia's current attitude towards the Council of Europe. On the one hand, accession to this structure is viewed as an important political gain which attests to the quality of the changes in Russia. On the other hand, it is feared that failure to satisfy the Council's high standards regarding human rights and democracy would leave Russia vulnerable to severe criticism that might seriously damage its prestige and push it to reconsider the very idea of becoming internationally accountable.

The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) is by far the most attractive multilateral institution for Russia. It corresponds to many of Russia's concerns regarding Europe and merits its preferential treatment. However, Russia's attempts to increase the role of the OSCE are mostly motivated by the intention to oppose it to NATO – an effort which cannot but discredit any pro-OSCE design. Furthermore, Russia seems to fear that the OSCE might limit its freedom of action within the post-Soviet space, particularly with respect to peacekeeping. Thus, while having a clear interest in upgrading the OSCE, Russia remains one of its most "difficult" participants.

The CIS, all its shortcomings and lack of viability notwithstanding, [...] provides a means to institutionalize Russia's sphere of influence within the post-Soviet space and responds to Russia's understanding of great-power status. [...] Russia presumably aims to consolidate its leadership in the shape of the recognized ability to operate on behalf of its clients.

20. Russia's basic options with respect to Europe are: (a) unilateralism (with an emphasis on power politics in promoting Russia's "special interests" and reluctance to accommodate itself to other international actors' interests); (b) a balance-of-power strategy (requiring both cautious selective alliance-building and the skilled application of restraint); and (c) cooperative multilateralism (highlighting the necessity to strengthen multilateral institutions and to promote great-power cooperation in consolidating stability at all levels of the international system).

In practical terms, Moscow's policy represents a combination of all three elements, with a gradual shift towards the first, considerable complexities in practising the second and increasing volatility in the third.

21. Similarly, Europe's options with respect to Russia could be formulated as follows:

- to continue on an *ad hoc* basis (with limited and largely symbolic steps to ease the hardships of post-Soviet development, a hope that Moscow will be successful in containing domestic tensions and restrain itself externally, de facto acceptance of a Russian sphere of influence and reluctance to get engaged in it);
- to choose a neo-containment strategy (preventively, in order to divert Russia from excessive assertiveness, or as a reaction to Russia's intensified unilateralism); and
- to aim to link and weave together the security agendas of Europe and Russia (with the increasing involvement of Russia in a broader international setting, an adequate adaptation of multilateral institutions operating in Europe, and careful political engagement by the West in post-Soviet arrangements – on the assumption that promoting Russia's natural central role in the region should be coupled with cooperative efforts by the other great powers).

Europe remains predominantly attached to the first of these three options – constrained by institutional and policy-thinking inertia, by lack of resources and by the number of other domestic and external challenges – but such a policy line is not sustainable as a longer-term strategy.

22. The integrating of Russian and post-Soviet security with European security is of crucial importance for stability in the post-cold war setting. Regrettably, trends in both Europe and Russia have been gradually sliding in opposite direction – which can, in the long run, significantly damage the security interests of both and put at risk broader international prospects.

Indeed, the most serious threat to the emerging international system on the continent is that Russia will proceed – either deliberately or under perceived domestic and external constraints – from a narrow-minded and self-centred approach to its national

security interests without considering those of other states. In turn, these other states might find it quite legitimate to take appropriate countermeasures. As a result, a new cycle of confrontational developments could start. The rest of Europe, however, will not be innocent if this happens. The chances of this scenario coming about are proportional to the degree of Europe's indifference to or neglect of the concerns which are pushing Moscow to operate on its own.

The alternative is to develop more active and cooperative relations between Russia and Europe on two tracks – by promoting Europe's involvement within the post-Soviet area, on the one hand, and by Russia participating in managing European affairs, on the other hand.

- On both tracks, Europe's algorithm should be operating together with, and not without, Russia (let alone against it).
- On both tracks, Russia's rationale should consist in taking great-power responsibility, rather than just searching for token status in the international arena.

Thus a strong and unambiguous commitment to engage Russia in a broader pan-European security pattern is essential both for Russia and for Europe.

ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ СОВМЕСТНОГО ОТВЕТА*

Резюме

Формирование архитектуры евроатлантической безопасности рассматривается как широкий и многоплановый проект, затрагивающий самые разнообразные аспекты ситуации в регионе и за его пределами. Цель проекта — обеспечение стабильности в Евроатлантическом регионе совместными действиями входящих в него стран, решение общими усилиями возникающих здесь проблем, касающихся безопасности.

В рамках «большого проекта» важно инициировать и продвигать множество параллельных процессов, сфокусированных на разработке или обновлении разнообразных структурных элементов безопасности в евроатлантическом пространстве. Ориентир — на развитие целой сети договорных инструментов, предусматривающих регулирование и совместные действия по территориальному и по проблемному принципу. Некоторые из них могут возникнуть в рамках существующих институциональных структур многостороннего характера или в увязке с ними, другие — стать результатом их реформирования (или, наоборот, вызвать таковое), третьи — возникнуть на самостоятельной основе.

В эту сеть могли бы, к примеру, войти соглашения об операциях по поддержанию мира, о борьбе с терроризмом, об энергетической безопасности (фактически — обновленный Договор об энергетической хартии), о противодействии трансграничной криминальной деятельности, о безопасности и сотрудничестве в Арктике, о борьбе с пиратством и т.п. Такого рода соглашения не будут носить унифицированного характера и не будут подгоняться под какие-то общие стандарты (ни по структуре, ни по кругу участников), но их совокупность как раз и сможет создать реальную ткань евроатлантической безопасности.

Этот подход можно было бы определить как *модель евроатлантической безопасности с переменной геометрией* (variable geometry).

* Доклад для Комиссии Инициативы по евроатлантической безопасности (Мюнхен, 7–8 февраля 2010 г.). Опубликовано в кн.: Евроатлантическое пространство безопасности / Под ред. А.А. Дынкина и И.С. Иванова. М.: ЛЕНАНД, 2011. (Глава 2. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа.) Печатается с незначительными сокращениями.

Общие замечания

В настоящем докладе используется ряд базовых понятий, трактовку которых целесообразно уточнить с самого начала. Здесь нет претензий на то, чтобы предложить некие отточенные формулировки либо тщательно выверенные, исчерпывающие, научно обоснованные определения. Речь идет лишь о том, чтобы существовало более или менее однозначное понимание некоторых часто упоминаемых реалий или концептуальных образов. Такое понимание, в контексте настоящего доклада, носит достаточно условный, иногда нарочито упрощенный и в любом случае сугубо конвенциональный характер.

Под *угрозами безопасности* понимаются возможности оказания на социум такого воздействия, которое способно серьезно или даже радикальным образом подорвать его существование, нанести ущерб его жизненно важным интересам.

Насколько социум готов и может изменить характер своего существования (либо даже свою идентичность), какие интересы считать жизненно важными, каков приемлемый (или неприемлемый) уровень эвентуального ущерба? На этот счет никаких универсальных критериев не существует. На практике ключевое значение имеют подходы к вопросам обеспечения безопасности, сформулированные *на уровне официальной политики* — государства, партии, движения, организации, многостороннего альянса и т.п.

Являются ли эти подходы адекватными и в какой мере они отражают характер существующего в социуме дискурса по вопросам обеспечения безопасности? Это зависит от особенностей политической системы, имеющих в ней возможностей формировать и выражать партикулярные, корпоративные и коллективные интересы, транслировать их на властный уровень, добиваться их осмысления как интереса всеобщего и в таком качестве — продвижения в жизнь. Именно в ходе данного процесса возникает *содержательное наполнение представлений о безопасности* — в том числе о способах ее обеспечения и готовности выделить на это необходимые ресурсы.

Такое представление, соответственно, может носить вариативный характер, быть подвержено лоббистским влияниям и т.п. Вариации и корректировки могут также осуществляться при контакте с другими субъектами политики безопасности (государствами, их объединениями и т.п.). Понятно, что из разных представлений нескольких субъектов о безопасности следует возможность взаимного противостояния — но контакт может подвинуть стороны и к сближению на основе переоценки пределов допустимой гибкости и выигрышей от кооперативного взаимодействия.

Исходная позиция настоящего доклада состоит в том, что возможность именно такого кооперативного взаимодействия в вопросах обеспечения безопасности *существует в рамках евроатлантического пространства*. Под таким понимается геополитический ареал, состоящий из США, Европы и России. Их совместные усилия обеспечивают *евроатлантическую безопасность* — состояние защищенности указанного ареала от дестабилизирующих угроз.

Образ треугольной конфигурации, которую образуют США, Европа и Россия, не является абсолютно безупречным. Достаточно сказать, что даже пределы Европы, занимающей в этом образе центрально место, трактуются неоднозначно — может, например, возникнуть вопрос относительно правомерности «вычленения» из нее России или включения в нее стран Южного Кавказа. Далее, по геополитическим основаниям и с учетом реалий НАТО и ОБСЕ частью евроатлантического пространства является также и Канада (в этом смысле в качестве части евроатлантического «треугольника» было бы более уместно обозначить Северную Америку, а не только США). А вот у США и России есть значительные интересы безопасности за евроатлантическими рамками. Все эти уточнения обоснованны, однако они, как представляется, не ставят под сомнение уместность *целостного, обобщенного анализа проблематики безопасности применительно к Евроатлантическому региону*.

Для такого анализа важны предметная сфокусированность и разграничение со смежными темами. Методологически доклад ориентируется на следующие критерии.

- Главное внимание сосредоточено на *общих* для рассматриваемого региона вызовах и на возможностях *общего* ответа на них. Такие вызовы и такие возможности существуют; именно их наличие рассматривается здесь как системообразующее качество, способное трансформировать неупорядоченное и размытое множество «США, Европа, Россия...» в структурированную конструкцию «США + Европа + Россия». Только в этом случае можно будет говорить о Евроатлантическом регионе, евроатлантическом пространстве, евроатлантической безопасности как о геополитической реальности (или хотя бы как о *возникающей реальности*), а не в абстрактно-гипотетическом плане.

- Вместе с тем важно реалистически оценивать масштабность, весомость, значимость указанного интегрального качества. Оно не является ни единственным, ни даже — во многих отношениях — преобладающим в представлениях главных фигур евроатлантического пространства о безопасности. И у США, и у Европы, и у России есть иные приоритеты, и их коллизия с ценностями евроатлантического порядка далеко не обязательно разрешается в пользу последних.

Будет ли возникновение такого рода ситуаций перечеркивать евроатлантическую безопасность? Это вопрос о диалектике количества и качества. Если «девиации» от логики совместного обращения к проблемам безопасности становятся скорее правилом, чем исключением, если они затрагивают все более значимые проблемы, если восстановление кооперативного подхода с каждым разом оказывается все более проблематичным — то в таком движении по нисходящей крах модели евроатлантической безопасности скоро окажется неминуемым. Но эта же диалектика на восходящей траектории развития может порождать кумулятивный эффект противоположной направленности, когда каждое соглашение, движение, даже просто заявление, вдохновляемые пафосом кооперативного взаимодействия, будут созидать реальность евроатлантической безопасности.

• В схоластическом плане есть дихотомия двух подходов к проблемам безопасности. Один ставит во главу угла их осознание именно как общих проблем (и по этой причине постулирует необходимость совместных действий)¹. Другой возлагает надежды на достижение баланса интересов — т.е. исходит из необходимости компромиссов, дипломатических «разменов», *quid pro quo* и т.п.² Первый подход, несомненно, более органичен для сформулированного выше понимания евроатлантической безопасности, зато второй более прагматичен. Резюмируя, можно сказать: евроатлантическую безопасность не выстроишь без компромиссов между участниками — однако ее не выстроишь и *только* на компромиссах, если в дефиците ощущение общих вызовов, общих угроз, общих проблем.

• Аналитически в евроатлантической безопасности можно выделять ее внутренние и внешние аспекты — имея в виду эндогенные и экзогенные угрозы стабильности. (i) Внутри региона имеются неурегулированные конфликты, существуют потенциальные источники напряженности, развиваются разнообразные «новые вызовы» безопасности. Есть здесь и инерционные проявления конфронтационности, и ее угрожающие всплески, и опасения относительно новых линий раскола. Поэтому функция «коллективной безопасности» в Евроатлантическом регионе востребована — хотя и наполняется новым содержанием. (ii) Что касается защиты от внешних угроз безопасности, то она была и остается сильным стимулом к сплочению в рамках любой многосторонней конфигурации. Хотя о традиционной модели «совместной обороны» применительно к Евроатлантическому региону говорить явно преждевременно, но здесь возможны или уже происходят весьма любопытные изменения и по ориентации на более активные действия, и по используемому инструментарию. (iii) В целом же, по большому счету противопоставление внутренних и внешних вызовов безопасности размывается, постепенно становится все менее релевантным и аналитически, и политически.

• Внешнеполитические приоритеты и приоритеты безопасности — понятия близкие, а нередко и совпадающие, но все-таки не идентичные. В частности, внешняя политика любой страны Евроатлантического региона, ее кооперативные или конкурентные взаимоотношения с другими странами могут определяться не только соображениями безопасности. Но угрозы и вызовы, связанные с безопасностью, т.е. с жизненно важными аспектами существования страны, объективно должны быть более значимыми драйверами для внешней политики, чем любые иные ее побудительные мотивы.

¹ Условно: иранские ракеты будут представлять собой угрозу для всех стран региона, которые должны объединиться против этого общего вызова.

² Продолжая предложенный условный пример: для совместного подхода к вопросу об иранском ракетном вызове надо «разменять» намерение США разместить элементы ПРО в Европе (что не нравится Москве) и нежелание России вводить серьезные санкции против Тегерана (что вызывает недовольство в Вашингтоне).

Новый глобальный контекст: стимулы к взаимодействию

Все три составные части евроатлантического пространства — США, Европа и Россия — испытывают на себе воздействие *нового глобального контекста*. Протекающие из него стимулы для их поведения в вопросах обеспечения безопасности достаточно противоречивы и нередко оказываются разнонаправленными. Важно, что среди этих стимулов есть немало таких, которые, в принципе, ориентируют США, Европу и Россию на кооперативное взаимодействие. При всех возможных различиях в интерпретации некоторых конкретных тенденций глобального международно-политического развития, их последствия в плане обеспечения безопасности становятся предметом озабоченности всех трех главных фигурантов.

- Разбалансированность системы международных отношений, которой сопровождался ее выход из биполярного состояния, повышает неопределенность в состоянии дел на мировой арене, вызывает опасения из-за возможных локальных и региональных пертурбаций, порождает неуверенность относительно среднесрочных и долгосрочных перспектив развития. *США, Европа и Россия объективно заинтересованы в стабилизации международно-политической системы*. Повышение ее энтропии создает для них больше опасных угроз, чем привлекающих возможностей. Минимизация эвентуальных дестабилизирующих выбросов глобального международно-политического развития имеет важнейшее значение для укрепления евроатлантической безопасности. Это — самая широкая основа для совместных действий США, Европы и России (например, в деле урегулирования международных конфликтов и т.п.).

- Экономический кризис 2008—2009 гг. ввел чрезвычайно интересные новые параметры в проблематику евроатлантической безопасности. Его масштабы, по общему признанию, вполне соизмеримы с крупнейшим экономическим потрясением прошлого века, затронувшим все крупнейшие страны мира — кризисом и «великой депрессией» в 1929—1933 гг. Но тогда кризис перевел вектор международно-политического развития на новую мировую войну. Сегодня же воздействие кризиса на мировую политику носит даже скорее стабилизирующий характер. *США, Европа и Россия в условиях глобального кризиса высказали заинтересованность в совместной работе по его преодолению, равно как и по выстраиванию более устойчивой и сбалансированной мировой экономической системы*. Такой подход не только органично сопрягается с логикой «евроатлантического проекта», но и объективно сближает его участников.

Однако здесь возникают как минимум два сдерживающих (или даже работающих в противоположном направлении) фактора. Во-первых, если кризис расширяет горизонт экономического мышления до глобального, то «евроатлантизм», в сущности, сужает его до группового (пусть даже в составе группы оказываются ряд ведущих экономических держав мира). А во-вторых, если

на волне кризиса/антикризиса сближение самых развитых стран Европы и Северной Америки естественно по причине относительно более высокой однородности и взаимной совместимости их экономик, то с Россией здесь как раз все обстоит наоборот: наряду с ее включением в G20 вновь возникает редукция G8 до G7.

• Одной из жертв хаотических и противоречивых процессов, получивших развитие после прекращения холодной войны, стал контроль над вооружениями. В этой области в Евроатлантическом регионе на протяжении целого десятилетия наблюдается практически полный застой. ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы преодолеть деградацию в сфере контроля над вооружениями, придать ему достаточно мощный импульс и выйти на новые договоренности по ограничению и снижению военных приготовлений.*** Причины такой заинтересованности отчасти традиционны — речь идет о том, чтобы рационализировать указанные приготовления (по параметрам стоимость—эффективность и иным показателям) и обеспечить стабилизирующий эффект как для участников, так и для международно-политической системы или отдельных ее фрагментов. Отчасти же (и во все возрастающей степени) это инструментарий влияния на окружающий мир. Здесь может идти речь и о демонстрационном эффекте, и об установлении стандартов и правил, и о легитимации санкций за их неисполнение.

По некоторым конкретным направлениям контроля над вооружениями реальности современного международно-политического развития объективно стимулируют формирование единого евроатлантического подхода. Например, по проблематике нераспространения ядерного оружия. Однако в области контроля над вооружениями возможны достаточно значительные отклонения от логики евроатлантического взаимодействия в сторону индивидуальных интересов и озабоченностей по проблемам безопасности.

• На международной арене происходит перераспределение удельного веса различных существующих и возникающих центров влияния. В глобальной расстановке экономических и политических сил все более весомым фактором становится укрепление позиций Китая и Индии, причем эта тенденция с большой вероятностью экстраполируется в будущее. Интенсивно развивается ряд других стран Азии, а также Латинской Америки. Все более заметно присутствие на глобальной сцене исламского мира (хотя и не как некоей целостности, «полюса» или «центра силы»). ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы возвышение новых центров происходило не за счет оттеснения «старых» (каковыми являются они сами), а при их направляющем влиянии.*** Важная сторона обеспечения евроатлантической безопасности — минимизация вызовов со стороны конкурирующих центров через кооперативное взаимодействие с ними. При этом чем выше окажется мера консолидации «старых» центров в таком взаимодействии — тем меньше будет шансов сталкивать их друг с другом и играть на противоречиях между ними.

• Наблюдается постепенное смещение внутреннего центра тяжести международной системы от Европы к Азии. Главные проблемные темы международно-политического развития возникают в широкой полосе, простирающейся от расширенного Ближнего Востока и Кавказа, через Центральную и Южную Азию и до расширенного Дальнего Востока. *США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы южное предполье Азии не стало зоной перманентного вооруженного насилия и беззакония, источником хаоса и терроризма, ареалом гегемонистских поползновений и безудержного геополитического соперничества.* Они должны по мере возможности выступить в качестве внешних стабилизаторов положения дел в этом пространстве. Без энергичных усилий по обеспечению здесь политической устойчивости евроатлантическая безопасность будет оставаться ненадежной и хрупкой.

• В долгосрочном плане главная интрига формирующейся международной политической системы разворачивается по линии отношений между развитым и развивающимся миром. *США, Европа и Россия объективно заинтересованы в минимизации взрывоопасного потенциала, который генерируется дихотомией Север–Юг (развитый мир – отсталые страны).* По большому счету именно здесь возникает главная внешняя угроза евроатлантической безопасности – в виде нарастающего протестного потенциала в той части глобального социума, которая считает себя обездоленной и лишенной каких-либо перспектив.

Страны Евроатлантического региона будут главным объектом возникающего на этой почве дисфункционального поведения (насилие, террор, неконтролируемая миграция и т.п.). Им придется постоянно искать возможности минимизировать оказываемое на них разрушительное давление – осуществляя прямое противодействие, купируя его источники, пытаясь повлиять на властные элиты соответствующих стран. На этом поле вряд ли можно заключить глобальный «общественный договор» или установить некие всеобъемлющие формальные правила, но конкретные договоренности по тем или иным проблемным вопросам могут оказаться вполне жизнеспособными и полезными. Главное же – это формирование чувства общности и ответственности перед лицом указанного глобального вызова, которое необходимо имплантировать в общественное сознание и политический курс стран евроатлантического пространства.

• Фактором, усложняющим современный международно-политический ландшафт, становятся внутренние конфликты на почве этно-конфессиональных противоречий, межклановой борьбы или сепаратистских устремлений, выявление несостоятельности некоторых государственных образований и их распад, возникновение новых государств, сопряженное с противоречивым процессом их внешнеполитической идентификации и поиском своего места в системе международных отношений. *США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы внутригосударственные коллизии не становилось источником международно-политических осложнений.* Их согласованные или совместные подходы к такого рода ситуациям, позволяя минимизировать воз-

возможность соперничества и конфронтации на этой почве и вместе с тем способствуя урегулированию конфликтов, могли бы стать важной составляющей обеспечения евроатлантической безопасности.

- Хотя «вестфальская» традиция акцентирует внимание на абсолютной или, по крайней мере, максимально ограничительной трактовке оснований и пределов внешнего вмешательства во внутренние дела государства, один из глобальных трендов современного международно-политического развития противостоит этой логике. ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в возможности внешнего воздействия на внутривнутриполитические ситуации, чреватые дестабилизирующим международным эффектом.*** В их интересах добиться согласия относительно условий оказания такого воздействия, его целей, используемого инструментария, пределов и т.п.

Это важно еще и потому, что речь идет о крайне чувствительной теме, затрагивающей национальный суверенитет и требующей исключительно осторожного отношения. Без этого возникнет угроза опасной эрозии существующего миропорядка, его движения в сторону неограниченного господства права силы. Задача, к решению которой необходимо стремиться в плане обеспечения евроатлантической безопасности, — разработать адекватные методы и процедуры внешнего вмешательства, включая и возможность применения силы, но не через волюнтаристское отрицание международного права, а через его укрепление и развитие.

- Обстоятельства, в которых сталкиваются императивы внутреннего развития государств и их международно-политические взаимоотношения, относятся к числу наиболее трудных для приведения к общему знаменателю. ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы приступить к разработке совместных подходов к конфликтогенным темам экзистенциального характера — вокруг которых возникают (или могут возникнуть в будущем) наиболее серьезные узлы напряженности не по ситуативным, а по принципиальным основаниям.*** В их числе: взаимная ответственность государств в вопросах использования и трансграничного перемещения природных ресурсов; усилия по обеспечению собственной безопасности и восприятие таких усилий другими государствами; коллизия между правом народов на самоопределение и территориальной целостностью государств. На нынешнем этапе в большинстве случаев нет смысла говорить о формальных договоренностях на этот счет — но само поддержание такого рода тематики на плаву может быть немаловажным элементом евроатлантической идентичности.

Специфика в подходах США, Европы, России

И у США, и у Европы, и у России есть свои специфические особенности политики в отношении внешнего мира и по проблемам обеспечения безопасности. Здесь не ставится задача проанализировать для каждого из трех фигурантов ука-

занную специфику в целом. Важно вычленить из нее то, что значимо для евроатлантической безопасности. В конечном счете именно этим определяются как возможности, так и ограничители выхода США, Европы и России на формирование *общего* ареала евроатлантической безопасности.

Для США такая специфика видится в следующих моментах.

- Страна, безусловно, занимает особое положение в мировой системе — и по широчайшему спектру своих международных интересов, и по своим огромным возможностями влияния на международную жизнь. Ее роль в мировых экономике, финансах, торговле, науке, информатике уникальна и будет оставаться таковой на обозримую перспективу. По размерам и качеству своего военного потенциала США не имеет себе равных в мире (если абстрагироваться от российского ресурса в области стратегических ядерных сил).

- На этой основе в начале 2000-х гг. был сделан откровенный акцент на утверждение американского лидерства в авторитарных и силовых формах. Однако ставка на формирование модели однополюсного мира, в котором США в качестве «единственной оставшейся сверхдержавы» были бы безусловным и неоспоримым демиургом, оказалась несостоятельной. Эксцессы неоконсервативного курса перечеркнули возможность обретения Соединенными Штатами морального лидерства, вызвали скрытое или явное противодействие им (в том числе со стороны союзников), стали источником возникновения новых линий напряженности в международно-политической системе. Вопрос о готовности, способности, намерении США сменить внешнеполитическую парадигму, переориентироваться на осуществление лидерства в международной системе без ярко выраженного гегемонистского начала — остается открытым.

- Несмотря на огромные возможности США в международно-политической системе, значительна и их зависимость от нее. Причем эта зависимость возрастает, а в некоторых аспектах превращается в уязвимость. Вместе с тем происходит относительное уменьшение роли европейского направления в американских озабоченностях и приоритетах безопасности. Однако эта роль остается достаточно весомой в плане обеспечения «надежного тыла» и поддержки со стороны партнеров при ответе на вызовы с других геополитических направлений (прежде всего из расширенного Ближнего Востока).

Выводы по США

Развитие системы евроатлантической безопасности будет в значительной степени зависеть от поддержки со стороны США. По возможностям своего объективного вклада в эту систему они могут, по крайней мере на ряде направлений, даже опережать других ее участников. Но здесь главное значение будет иметь общеполитическая составляющая, определяющая характер проводимой Вашингтоном линии в международных делах. Можно также предположить, что

одним из ключевых условий американской поддержки проекта евроатлантической безопасности будет перспектива обретения дополнительных возможностей на иных направлениях.

Для Европы специфика отношения к евроатлантической безопасности обусловлена несколькими обстоятельствами.

- В Европе в общественном мнении и политическом классе преобладают настроения против увеличения ассигнований на военные цели и обеспечение безопасности, в том числе и таких, которые могут потребоваться в контексте обеспечения евроатлантической безопасности. Достаточно высока уверенность в том, что крупных военно-политических катаклизмов внутри Европы можно не опасаться. А вот угрозы безопасности невоенного характера вызывают все больше тревоги.

- Ощущение геополитической близости России и зависимости от нее по энергетическому сырью порождает достаточно противоречивое политическое чувство, спектр которого — от настороженности и линии на неосдерживание до стремления активизировать стратегию вовлечения.

- В ареале, включающем свыше четырех десятков государств, отсутствует консолидированный субъект внешней политики и политики безопасности. Развитие «общей внешней политики и политики безопасности» (CFSP) и «европейской политики безопасности и обороны» (ESDP) в рамках ЕС, безусловно, характеризуется колоссальным продвижением в этом направлении. Но даже имеющийся прогресс, равно как ожидаемые инновации по Лиссабонскому договору, не восполняют расхождений и несовпадающих представлений по многим аспектам проблематики обеспечения безопасности. При этом «линии раскола» Европы многообразны и лабильны — они могут проходить внутри группы европейских «грандов», разделять «старых» и «новых» членов ЕС и НАТО, возникать по причине неодинакового состава этих двух организаций, между входящими и не входящими в них странами, а чаще всего из-за индивидуальных страновых интересов, предпочтений, озабоченностей, чувствительности и т.п.

- Элемент неопределенности связан с институциональной полифонией на европейском континенте. Здесь возникают две темы с не очень ясными перспективами: (i) пределы расширения ЕС и НАТО, а также (ii) возможность самовыражения не входящих в них стран.

- Наличие по крайней мере двух крупных конфликтоопасных зон — на Балканах и на Кавказе — является дестабилизирующим фактором. Правда, по этой причине Европа стала своего рода полигоном, где опробовались миротворческие подходы и инструменты — иногда успешно, но чаще всего с разочаровывающими результатами.

Выводы по Европе

(i) В странах региона отношение к перспективам евроатлантической безопасности неоднозначное. Необходимость ее укрепления признается достаточно широко, равно как и ограниченная эффективность имеющегося для этих целей инструментария. Но идея кардинальной «перестройки» существующих механизмов никакого энтузиазма не вызывает.

(ii) Кооперативное взаимодействие с Россией, как правило, считается целесообразным и заслуживающим еще большего внимания. Ее отчуждения не хотят, но к политике Москвы, особенно после кавказской войны 2008 г., относятся настороженно.

(iii) Зависимость от России по углеводородам — мощный фактор лояльного отношения к ней, в том числе и в вопросе о евроатлантической безопасности. Но эта же зависимость еще сильнее питает стремление «обойти» Россию и наладить альтернативные каналы снабжения.

Россия — по крайней мере на уровне официальной политики — играет иницилирующую роль в продвижении проблематики евроатлантической безопасности. Она представляет для Москвы интерес по нескольким основаниям.

- Россия хотела бы преодолеть свою отстраненность от главных линий международно-политического развития на континенте. Эта сторона важна для нее как по существу дела (скорректировать НАТО- и ЕС-центризм европейской международно-политической системы в сторону большей ее сбалансированности), так и по политико-психологическим причинам (компенсировать потери и неосуществившиеся надежды на европейском направлении, нейтрализовать усиливающееся ощущение маргинальности и т.д.). «Россия возвращается в Европу» — таков message, адресованный как внешней, так и внутренней аудитории.

- В проекте есть фактически нескрываемый заряд критики в отношении развития событий в Европе после окончания холодной войны. «Подвести черту под прошлым и начать все заново» — этот политический сигнал, исходящий из Москвы, носит почти незавуалированный характер. В нем, безусловно, присутствует определенный «ревизионистский» флёр (объясняемый внутренним неприятием многих новых европейских реалий), но есть также и рационально-прагматическое начало: преодолеть тупик, возникший вокруг вопроса о Косово, Абхазии и Южной Осетии, согласившись легитимировать (де факто или даже де юре) сложившуюся ситуацию.

- Инициативность по евроатлантической проблематике позволяет обозначить российскую внешнеполитическую активность как феномен конструктивный, сориентированный на кооперативные взаимоотношения с западными странами. Просматривается и возможность скрытого подтекста: наступательная геополитическая демагогия, получившая в последнее время исключитель-

но широкий размах, предназначена лишь для самоидентификации режима и консолидации элит вокруг власти — на самом же деле последняя стремится к вестернизации страны, в чем должна быть энергично поддержана внешними контрагентами. Другая вариация на эту тему постулирует внутриэлитные разногласия между европейски ориентированными приверженцами модернизационных ценностей и антиевропейски настроенными консерваторами. Не стоит считать эту коллизию чисто театральной — она как минимум отражает некоторые довольно значимые линии разлома в российском социуме.

• Отсутствие конкретики в изначальном российском подходе отнюдь не составляло его слабую сторону, как сочли многие на Западе. Наоборот, это открывало путь для дебатов по вопросам укрепления безопасности в максимально широком спектре. С выдвижением Москвой более специфических предложений он сузился. Возникло больше оснований подозревать ее в своекорыстных устремлениях, намерении ослабить западные механизмы многостороннего взаимодействия, желании получить «право надзора» над ними. Вместе с тем очевидны запросный характер сделанных предложений, возможность (и необходимость) их трансформации по мере разработки взаимоприемлемых договорно-правовых и политических норм евроатлантической безопасности.

Выводы по России

(i) Москва уже вложила в проект евроатлантической безопасности значительные политические инвестиции. Его провал нанес бы ее престижу и ее самооощущению весьма болезненный удар.

(ii) Но одновременно это стало бы серьезным основанием для адресуемых Западу упреков в неконструктивности, некооперативности и стремлении проводить недружественную в отношении России линию, дало бы консервативно настроенным силам желанный предлог для усиления антилиберальных тенденций во внутриполитическом развитии страны и конфронтационных — в ее внешней политике.

(iii) В российском подходе к евроатлантической безопасности исключительно велика роль двух факторов: внутриполитического контекста и постсоветской проблематики.

(iv) Исходящий от России проект амбивалентен — пока его развитие возможно по различным траекториям, и некоторые из них способны оттолкнуть контрагентов России из-за подозрений насчет ее мотивов и целей (расшатать НАТО? получить право вето касательно расширения этого альянса?), равно как и по причине очевидной неприемлемости и/или нереализуемости некоторых ее подходов (принцип ненанесения ущерба безопасности другим странам). Но движение по иным траекториям может оказаться полезным и плодотворным.

Зоны геополитического внимания

В плане вызовов для евроатлантической безопасности и возможностей ее укрепления несколько территориальных ареалов имеют особое значение. Они должны быть предметом первостепенного внимания.

В некоторых случаях речь идет о проблемах, которые имеют долгую историю и являются зоной приложения международно-политических усилий на протяжении десятилетий. Рассмотрение их под углом зрения евроатлантической безопасности совсем не обязательно приведет к чудодейственным результатам. Но эффект «добавленной стоимости» возможен и оправдывает любые новые попытки совместных подходов.

Таковые имеют еще большее значение для минимизации конкурентности стран евроатлантического пространства, которая существует или возможна по отдельным направлениям. Соперничество по основаниям, связанным с соображениями безопасности, экономических выигрышей или потерь, доступа к ресурсам, внешнеполитического влияния и т.п., может оказать разрушительное влияние на перспективы конструктивного евроатлантического взаимодействия.

Проблемные зоны, о которых идет речь, хорошо известны и не обделены ни аналитическим, ни политическим вниманием. Поэтому они указываются ниже лишь в назывном порядке и с минимальными комментариями. Исключение сделано только для Арктики, поскольку именно здесь, как представляется, возможно прорывное развитие на началах евроатлантического сотрудничества.

(i) ***Западные Балканы.*** Проблемное досье здесь остается весьма объемным, но основные направления усилий по стабилизации очерчены достаточно ясно (экономическая реконструкция, маргинализация радикалистских тенденций, восстановление и наращивание межэтнического взаимопонимания, региональное сотрудничество, интеграция в ЕС). Эффект евроатлантического взаимодействия не является жизненно необходимым, но был бы полезен (например, в плане предоставления дополнительных возможностей для российского присутствия на кооперативных началах — энергопоставки, транзит, участие локальных международных операций по укреплению стабильности на региональном и локальном уровнях и т.п.).

(ii) ***Южный Кавказ.*** В отличие от предыдущего, это наименее «открытая» для евроатлантического взаимодействия зона, учитывая бесперспективность ситуации по Абхазии и Южной Осетии, российскую идиосинкразию в отношении Грузии и ее дрейфа в сторону США и НАТО, а также все более явные признаки назревающей (и даже уже ведущейся) «большой игры» в регионе. Но именно по этим причинам объективная необходимость евроатлантического сотрудничества на этом поле выше, чем где-либо еще. Болезненный для россий-

ского восприятия аспект — вопрос об американском присутствии. В связи с этим предпочтительнее сделать акцент на центральной роли ЕС как внерегионального участника усилий по стабилизации.

(iii) **Черноморский регион.** Как полигон для инкрементального наращивания евроатлантического взаимодействия дает более широкие возможности, чем Южный Кавказ. Здесь есть хороший задел в виде многолетней неброской, но достаточно продуктивной деятельности Организации Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС). Одна из главных тем, по которой требуется выйти на компромиссное взаимопонимание, — маршруты трубопроводов в регионе.

(iv) **Молдова и Приднестровье.** Еще один ареал, в котором евроатлантическое взаимодействия способно дать положительный эффект, а при его отсутствии будет сохраняться довольно высокая мера неопределенности и потенциальной нестабильности. Наиболее перспективным форматом урегулирования кажется формула с привлечением России, Украины и ЕС как внешних стабилизаторов.

(v) **Постсоветское пространство.** Самая трудная тема, учитывая комплексы и озабоченности России, а также волатильность международно-политического курса ее партнеров по СНГ. Наиболее серьезные вызовы в российском восприятии — возможность вступления Украины в НАТО, налаживание ее военно-политического сотрудничества с США, перспектива вытеснения российского флота из Севастополя, дрейф президента Лукашенко в сторону Запада, «восточное партнерство» по линии ЕС. *На этой почве возникают главные препятствия для евроатлантического сотрудничества в сфере безопасности.*

Наиболее рациональный способ минимизации связанных с постсоветским пространством проблем — осторожное, постепенное, с признанием первостепенного значения российского фактора наращивание «трехстороннего» взаимодействия по формуле: Россия — соответствующая страна СНГ — западный партнер. Для России в принципе более привлекателен «индивидуальный» характер этой формулы (когда она предлагается каждому из партнеров по СНГ в отдельности, а не всем вместе), но возможны и иные варианты (например, через привлечение России к «восточному партнерству» по линии ЕС).

(vi) **Ближний Восток** (с тенденцией к расширительной трактовке региона — в сторону Персидского залива и далее). Это — «ближнее зарубежье» евроатлантического пространства и зона критической нестабильности. Отсюда могут проистекать самые серьезные внешние угрозы евроатлантической безопасности — прежде всего для западных стран, но не безразличные также и для России. Требуется самого пристального внимания. Евроатлантический формат международно-политических усилий по стабилизации (т.е. с участием США, Европы и России; пример — Иран) надо пытаться задействовать вновь и вновь. Ощуще-

ние имеющей место и потенциальной конкуренции в отношении региона – главное препятствие на пути эффективного использования здесь евроатлантического взаимодействия.

(vii) **Арктика.** Может стать одним из важнейших вопросов евроатлантической повестки дня. Необходимость пристального внимания к этой проблеме проистекает из возрастающей экономической, военно-политической и экологической значимости арктического региона.

- На фоне сокращения легкодоступных запасов углеводородного сырья в других районах, а также по мере развития технологии подводной добычи полезных ископаемых становится все более выгодным и востребованным освоение месторождений нефти и газа, расположенных на шельфе арктических морей. Благодаря глобальному потеплению климата скрытые под толщиной льдов запасы нефти и газа и других природных ресурсов могут стать более доступными для освоения.

- Воспроизводство морских биоресурсов морей Северного Ледовитого океана, а также высокоширотных районов Атлантического и Тихого океанов – важный фактор развития приморских регионов арктических государств. Добываемые там биоресурсы являются одним из ценнейших источников белкового питания и основой жизнедеятельности миллионов людей.

- Эти пространства все более активно вовлекаются в страновой и международный хозяйственный оборот. В условиях глобального потепления, а также увеличения периода сезонной навигации возрастает их транспортное значение. Климатические изменения и сокращение площади арктических льдов могут привести к существенному росту перевозок. Северный морской путь и Северо-Западный проход могут стать в ближайшие десятилетия важными транспортными магистралями глобального значения.

- Сохранение природных экосистем и биологического разнообразия в Арктике имеет глобальное экологическое значение.

Активизация экономической деятельности и усиливающаяся международная конкуренция в высокоширотных регионах повышают риски возникновения противоречий и конфликтов между государствами региона, а также действующими там негосударственными субъектами мировой экономики.

Ведущие приарктические государства закономерно начинают уделять все большее внимание вопросам региональной безопасности. Россия считает арктическое направление одним из приоритетных в обеспечении национальной безопасности. Оно становится объектом растущего внимания и со стороны альянса НАТО, в который входят пять из восьми приарктических государств. Эти обстоятельства могут способствовать возникновению основ для сотрудничества, но также и вызвать к жизни развертывание гонки вооружений в Арктике, нарастание военно-политической напряженности.

Развитие международно-политической ситуации в Арктике осложняется относительным дефицитом международно-правовых и политико-договорных основ для регулирования межгосударственного взаимодействия в регионе. В особенности это касается вопросов безопасности. В экономической и экологической сфере международно-правовое регулирование взаимодействия в Арктике ограничивается в основном двухсторонними соглашениями; на многосторонней основе взаимодействие осуществляется лишь по отдельным хозяйственным и природоохранным проблемам. В военно-политической и иных сферах безопасности в Арктике практически отсутствуют какие-либо многосторонние соглашения, обеспечивающие устойчивую основу для регулирования межгосударственных отношений. Дефицит политико-правовых оснований взаимодействия приарктических государств в сфере безопасности не может также быть компенсирован в рамках деятельности неформальных консультативных институтов, таких как Арктический совет (с 1996 г.).

В таких условиях создание политических и международно-правовых основ для конструктивного взаимодействия приарктических государств в сфере совместного комплексного обеспечения военной, экологической и экономической безопасности в Арктике приобретает насущный характер. Стержнем этого процесса могло бы стать **Соглашение (договор) о безопасности и сотрудничестве в Арктике**. Его заключение позволило бы решить ряд важных задач:

- обеспечить согласованную основу для соблюдения суверенных прав государств на принадлежащие им арктические территории и акватории Северного Ледовитого океана;
- создать международно-правовой механизм мирного урегулирования территориальных претензий, которые имеют друг к другу большинство государств региона;
- договориться о приемлемом для арктических государств, эффективном и недискриминационном регулировании доступа других государств, а также негосударственных субъектов к хозяйственному и научному освоению региона, с соблюдением требований обеспечения его экологической и военной безопасности.

В целом соглашение позволило бы зафиксировать общие цели и интересы в сфере поддержания военной, экологической и экономической безопасности в Арктике, а также создать политико-правовую основу для согласования военной политики приарктических государств и предотвращения конфликтных ситуаций. Это соответствует задачам укрепления взаимного доверия и стабильности не только между восемью государствами региона, но и в более широком международном контексте. В этом смысле предлагаемое соглашение могло бы стать одним из важных элементов поддержания евроатлантической безопасности.

Институциональные и договорные аспекты

При обсуждении проблем укрепления безопасности в евроатлантическом пространстве большое, а нередко и первостепенное внимание уделяется вопросам реформирования существующей здесь институциональной архитектуры. Этот акцент характерен прежде всего для России, где в аналитике и на официальном уровне механизмам многостороннего взаимодействия в Европе адресуют два главных упрека — в неэффективности усилий по предотвращению и урегулированию конфликтов, а также в некоторых политических «перекосах». В первом случае имеется в виду развитие событий на Балканах и в связи с рядом проблемных ситуаций на территории бывшего СССР, во втором — смещение политического центра тяжести в сторону ЕС и НАТО и расширяющаяся практика принятия решений вопреки возражениям и озабоченностям, высказываемым Москвой. Высказывается мнение и о перегруженности региона различными структурами, которые в той или иной мере претендуют на осуществление многостороннего согласования по вопросам обеспечения безопасности, — что порождает ненужную конкуренцию, дублирование, распыление усилий.

Сценариев реформирования системы многостороннего взаимодействия в Европе (и расширительно — в евроатлантическом пространстве) можно при желании предложить достаточно много — от незначительных корректировок статус-кво до радикальной перестройки (полный демонтаж имеющихся механизмов и выстраивание новых «с нуля»). Вопрос заключается в политической приемлемости такого рода предложений и их инструментальной эффективности. Похоже, что закономерность здесь такова: чем радикальнее подход, тем меньше его политическая приемлемость и тем сомнительнее его эффективность.

В общем плане задачи обновления институциональной архитектуры безопасности в евроатлантическом ареале представляется уместным ставить и решать с учетом следующих соображений.

- Совершенно правомерен вопрос о повышении эффективности существующих в Европе многосторонних организаций, их более широком взаимодействии в интересах укрепления безопасности. Но ни то, ни другое не предполагает перечеркивания имеющегося на этот счет опыта и практики.

- Важно учитывать, что подавляющее большинство государств евроатлантического региона не видят необходимости в кардинальных изменениях и крупных перестановках, считают существующий механизм многостороннего сотрудничества если и не вполне действенным, то все-таки более или менее удовлетворительно выполняющим свои функции.

- Проблематичными представляются шансы для успешного продвижения идеи создания структурного образования, которое взяло бы на себя функции по обеспечению евроатлантической безопасности «с чистого листа». К тому же многие ее аспекты являются предметом внимания существующих организаций,

с которым потребуется осуществить размежевание в случае создания некоего новообразования.

- Трудности с эффективным реагированием существующих региональных организаций на кризисные ситуации в Европе порождаются не столько институциональным дефицитом, сколько дефицитом стремления стран-членов к достижению консенсуса. Это не проблема институтов, а проблема политической воли. Еще одна проблема такого же плана — в недостаточной готовности основных государств-участников к тому, чтобы расширить поле самостоятельной деятельности региональных организаций, наделить их большей автономией.

Поэтому для развития евроатлантической архитектуры в институциональном плане *нужен не столько «прорыв», сколько инкрементальное продвижение вперед* путем ориентации (или переориентации) существующих в регионе структур на решение соответствующих задач. Но параллельно может быть поставлен вопрос и о дополнении этого консервативного подхода формированием нового договорного механизма.

Евроатлантическая компонента существующих многосторонних механизмов

На этом поле каждый из них может иметь (и, в сущности, уже имеет) свою нишу. Дополнительно на данном этапе многого не нужно: во-первых, четко обозначить евроатлантический контекст их деятельности, и во-вторых, минимизировать связанные с ней политические раздражители для некоторых контрагентов по евроатлантическому региону.

(i) **ОБСЕ** — структура, которая примечательна огромным объемом проведенной в ее рамках работы по формированию принципов, подходов, институтов и механизмов по поддержанию безопасности многосторонними кооперативными усилиями государств-членов. Общие итоги ее деятельности в области урегулирования конфликтов противоречивы — они включают как успехи, так и неудачи. Но в целом ОБСЕ обладает рядом преимуществ в сравнении с другими многосторонними структурами, действующими в регионе (всеобъемлющий состав участников, правило консенсуса, комплексный подход к проблематике безопасности). Правда, нередко обратной стороной этих преимуществ становятся трудности в выработке общей политики.

Скепсис относительно возможности вдохнуть в ОБСЕ новую жизнь распространен довольно широко. И все же в контексте развития евроатлантической архитектуры безопасности можно было бы сформулировать следующим образом минималистскую задачу в отношении этой структуры.

- Подвергая ОБСЕ заслуженной критике, ни в коем случае не растерять накопленный в ней опыт организационного, интеллектуального, политического подхода к самым разнообразным аспектам обеспечения безопасности. Абсолют-

ное большинство поднимаемых сегодня на этот счет вопросов так или иначе уже были в ОБСЕ предметом рассмотрения, а нередко и согласования.

- Провести инвентаризацию осуществленных по линии ОБСЕ наработок по вопросам многостороннего сотрудничества в обеспечении безопасности. В этих наработках можно обнаружить взаимоприемлемые формулировки и интересные практические решения даже по наиболее спорным (и трудным) в сегодняшних условиях проблемам.

- Если идею организации «Хельсинки-2» не сводить только к проведению саммита, а трактовать более широко – следовало бы инициировать поиск возможностей повысить роль ОБСЕ в современном международно-политическом развитии. В частности, поднять ее роль до уровня НАТО и ЕС в организации взаимодействия главных многосторонних структур, действующих на поле обеспечения безопасности в Евроатлантическом регионе.

(ii) *НАТО* – крупнейшая величина в Евроатлантическом регионе, осуществляющая многостороннее взаимодействие по вопросам обеспечения безопасности. Если этому взаимодействию не будет обеспечен кооперативный вектор в отношении России – сама идея евроатлантической архитектуры безопасности окажется нереализуемой.

Задача, таким образом, состоит в том, чтобы «перезагрузить» отношения России с НАТО. Она включает две составляющие.

- Де-актуализировать проблему дальнейшего распространения альянса на постсоветскую территорию. Эвентуальное включение в состав НАТО Украины (прежде всего) и Грузии считается Москвой абсолютно неприемлемым. Разработка и реализация любых других сценариев потребует крайне осторожного, тщательно выверенного подхода.

- Наполнить отношения России и НАТО конструктивным взаимодействием так, чтобы стороны превратились в значимых друг для друга партнеров.

В плане формирования общего для России и НАТО пространства безопасности такое взаимодействие будет иметь ключевое значение. Сегодня оно кажется актуальным по Афганистану, но не должно исключаться и применительно к возможным операциям по кризисному регулированию в других районах. Далее, в этот список можно включить проблематику создания совместной системы предупреждения и защиты всего европейского континента от угроз ракетного нападения (что требует взаимодействия именно с НАТО, а не только с США). Еще одно поле взаимодействия – борьба с пиратством (здесь, если смотреть в будущее, могут быть заложены некоторые перспективные линии совместных действий военно-морских сил в интересах обеспечения стабильности в различных акваториях мирового океана).

(iii) *Европейский союз*, при всех перипетиях своего внутреннего развития, постепенно становится более заметной величиной на международной арене. В этой

структуре происходит медленное, но неуклонное наращивание возможностей кризисного регулирования.

Значимость ЕС как элемента евроатлантической безопасности будет зависеть от трех переменных.

- Во-первых, от масштабности и эффективности «европейской политики безопасности и обороны» (ЕПБО), осуществляемой по линии ЕС, готовности участников инвестировать политический капитал и ресурсы в это направление интеграционного развития.

- Во-вторых, от поддержки со стороны США в этом вопросе, умении выстроить сбалансированный механизм взаимодействия по линии ЕС – НАТО.

- В-третьих, от характера общеполитических взаимоотношений между Россией и ЕС. Здесь может возникнуть «тормозящее» воздействие некоторых проблемных ситуаций (например, связанных с «восточным партнерством» по линии ЕС).

В целом Россия рассматривается в ЕС как значимый партнер в области предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в сфере космических исследований, по линии транспортной авиации. Важен и первый прецедент – участие россиян в операции ЕС в Чаде. Элементом евроатлантического взаимодействия могло бы стать вовлечение различных структур ЕПБО в постоянный контакт с аналогичными структурами из не входящих в ЕС стран, включая Россию. Последняя, например, могла бы подключиться к регулярно обновляемым каталогам ЕПБО по имеющемуся военному потенциалу, предназначенному для осуществления операций быстрого реагирования – предоставляя аналогичную информацию о своих оперативных ресурсах, доступных для использования в совместных операциях.

(iv) Позитивное значение участия *Совета Европы* в организационном пуле международных структур, несущих основную ответственность за поддержание евроатлантической безопасности, обусловлено функциональной спецификой и общепризнанным авторитетом этой организации, само участие в которой служит для государств-членов своего рода свидетельством их соответствия высшим стандартам плюралистической демократии.

Но отсюда возникают и коллизии в отношениях с теми участниками (или кандидатами на присоединение к Совету Европы), где на этой почве имеются те или иные проблемы. Такое не раз происходило и в случае с Россией. В российских политических кругах достаточно широко высказываются претензии к Совету Европы, которому адресуют упреки в недопустимом вмешательстве во внутренние дела страны, практике двойных стандартов, превалировании «антироссийских» решений в Европейском Суде по правам человека (ЕСПЧ) и т.п. В негативных комментариях касательно Совета Европы делается акцент на том, что его «ценность» для России не так уж и велика, поскольку значимые для нее проблемы (обеспечение военной безопасности, предупреждение и урегулирование конфликтов, экономическое сотрудничество) не относятся к ком-

петенции этой организации. Поэтому Россия может в случае необходимости совершенно безболезненно поставить крест на взаимоотношениях с нею – например, в случае принятия неприятных для России решений (по Грузии, выборам, демократическим процедурам и т.п.).

Официальная российская политика решительно отвергает такие популистски-ксенофобские настроения. Важно не допустить, чтобы эта линия оказалась жертвой возможных конъюнктурных соображений и эмоций. И тогда роль Совета Европы как элемента евроатлантической безопасности будет оставаться важной, а в чем-то и уникальной.

- Это единственная из организаций, существовавших ранее в западной части континента, которая приобрела после окончания холодной войны действительно общеевропейский характер и в которой Россия стала участвовать в качестве полноправного члена (что невозможно, по крайней мере в обозримой перспективе, в отношении ЕС или НАТО). Для России сам по себе этот факт подчеркивает возможность участия на недискриминационной основе в евроатлантической структуре.

- Совет Европы, наряду с ОБСЕ, должен играть лидирующую роль в продвижении таких базовых элементов обеспечения евроатлантической безопасности как демократия, политический плюрализм, соблюдение прав человека и основных свобод, развитие гражданского общества.

- Некоторые аспекты деятельности Совета Европы напрямую работают на укрепление безопасности и должны всячески поддерживаться. Примером может служить Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма, вступившая в силу в 2007 г.

- Совет Европы может играть немаловажную информационную и лоббистскую роль в плане минимизации некоторых проблем, способных стать источником угроз для безопасности в Евроатлантическом регионе – к примеру, в области соблюдения прав национальных меньшинств, оспаривания дискриминационных судебных решений и т.п.

(v) В евроатлантическом пространстве участниками многостороннего взаимодействия по вопросам безопасности являются и те структуры, которые возникли в ареале бывшего Советского Союза. Речь прежде всего идет о *Содружестве Независимых Государств (СНГ)* и *Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ)*.

СНГ по целому ряду причин сохраняет определенное значение для России – в том числе и с точки зрения ее внешнеполитических интересов. Однако дееспособность этой структуры невысока, и ее участие в решении вопросов, связанных с обеспечением безопасности в Евроатлантическом регионе, представляется малоперспективным. Поэтому здесь уместен минималистский подход. Скорее всего, речь может идти лишь о том, чтобы обозначить присутствие СНГ (хотя бы в самом общем плане) в документах, решениях, механизмах, сориентированных на укрепление безопасности в ареале всего постсоветского (без стран

Балтии) пространства. В частности, это может оказаться политически целесообразным для того, чтобы уравновесить вовлечение в данный регион иных многосторонних структур (прежде всего ЕС и НАТО).

Что касается ОДКБ, то она в настоящее время может рассматриваться как *формирующаяся* структура безопасности. Ее специфика с точки зрения членского состава — в наличии трех фактически автономных сегментов: Россия — Беларусь, Россия — Армения и Россия — страны Центральной Азии. Они объединены по существу лишь безусловно центральным положением России в организации, а также ключевой ролью Москвы в оказании содействия партнерам в плане обеспечения их безопасности.

Осуществляемая в последнее время «настройка» ОДКБ нацелена на совмещение двух функций: противодействие традиционным внешним военным угрозам (создание военного союза, состыковка и сращивание военных инфраструктур семи стран-членов)³, с одной стороны, и противодействие новым угрозам и вызовам (борьба с наркотрафиком, незаконной миграцией, терроризмом и пр.)⁴ — с другой. Одним из элементов евроатлантической архитектуры безопасности эта организация могла бы стать по ряду оснований.

- ОДКБ — единственная многосторонняя структура на постсоветском пространстве, способная осуществлять военные операции.

- В этом своем качестве она может использоваться как самостоятельно, так и будучи партнером (контрагентом) ЕС, НАТО или ОБСЕ.

- Ее роль может оказаться ключевой для пресечения наркотрафика из Афганистана в Европу.

- Сфокусированность ОДКБ на некоторых «новых угрозах» (наркотрафик, терроризм) может интерпретироваться как преодоление традиционалистских подходов к обеспечению безопасности.

Россия заинтересована в продвижении ОДКБ как участника евроатлантической системы безопасности. Поэтому она должна работать на минимизацию тех обстоятельств, которые этому препятствуют.

³ Участники договорились создать Коллективные силы оперативного развертывания (КСОР), организовать их усиленную боевую подготовку, оснастить современным оружием и боевой техникой. Предусмотрено создание объединенной системы ПВО, совместной системы по определению угроз, связанных с химическим и биологическим оружием. Активно развивается военно-техническое сотрудничество. Предусматриваются координация национальных научных исследований и опытно-конструкторских работ в военной сфере, а также организация и финансирование совместных разработок вооружений и военной техники. Сложилась система совместной подготовки военных кадров.

⁴ В рамках ОДКБ ведется концептуальная проработка вопросов совместного миротворчества; значительные усилия предпринимаются по организации контртеррористической деятельности (информационный обмен, совместные учения и т.п.). Одно из важнейших направлений работы ОДКБ составляет борьба с незаконным оборотом наркотиков (половина государств-членов организации расположены на основном пути перевозки наркотических средств, преимущественно из Афганистана). С ней тесно смыкаются совместные действия по охране границ и пресечению незаконной миграции (в Центрально-Азиатском регионе).

- Надо не давать оснований для представления о том, что ОДКБ есть прежде всего инструмент в руках России или что она стремится использовать эту структуру с целью выкручивания рук своим «младшим партнерам» (например, для анти-американских выпадов или по вопросу о признании Южной Осетии и Абхазии).

- Еще один работающий против ОДКБ имидж — о том, что участники этой структуры под укреплением безопасности и борьбы с терроризмом понимают обеспечение несменяемости стоящих у власти недемократических режимов. Напрямую опровергнуть такое представление невозможно, но смягчению оно поддается, например, путем обеспечения большей прозрачности вокруг ОДКБ, расширения информационного освещения его деятельности, продвижения его взаимодействия с неправительственными организациями, и т.п.

- Интерес к ОДКБ как к партнеру со стороны НАТО или ЕС возникнет только в том случае, если ее функции в военной области будут реальными. Например, по организации тылового обеспечения воздушных операций НАТО в Афганистане или осуществлению транзита грузов военного назначения наземным транспортом.

(vi) В евроатлантическом пространстве функционируют многочисленные *структуры, ориентированные на развитие субрегионального сотрудничества*. Традиционные военные аспекты безопасности редко попадают в их поле зрения (за исключением сотрудничества стран Юго-Восточной Европы по реализации согласованных ими мер ограничения и сокращения вооружений и применения мер укрепления доверия). Но если говорить о более широкой трактовке обеспечения безопасности, роль субрегиональных структур в ее поддержании не следует недооценивать. Само их существование является консолидирующим и стабилизирующим фактором в международно-политическом ландшафте Евроатлантического региона.

Это важно прежде всего для поддержания безопасности в тех зонах, где существует или может возникнуть напряженность (Кавказ, Балканы). В этом смысле, например, Организация Черноморского экономического сотрудничества «работает» на укрепление политической стабильности. В отношении некоторых субрегиональных организаций (например, Совета Баренцева/Евроарктического региона) можно предположить, что их деятельность почти наверняка будет самым непосредственным образом затрагивать проблемные ситуации будущего (и способна уже сегодня работать на снижение напряженности вокруг них).

Возможность договорного формата

В 2008 г. российский подход к архитектуре евроатлантической безопасности ознаменовался новацией — выдвижением на первый план идеи разработки и подписания *Договора о европейской безопасности*. Россия предложила для обсуж-

дения конкретный проект такого документа — который пока вызвал достаточно сдержанную реакцию, хотя со временем мог бы стать предметом более значительного внимания.

Вместе с тем для обеспечения нового качества в деле обеспечения евроатлантической безопасности самой идеи такого договора явно недостаточно. Да и неверно сводить задачу только к его заключению.

- Если существует политически мотивированное желание выйти на его подписание уже в ближайшей перспективе — документ будет ограничиваться лишь набором неких бесспорных положений. А подготовка договора по регулированию действительно значимых в контексте безопасности коллизий потребует сегодня гораздо больше времени и усилий, чем это было при разработке хельсинкского Заключительного акта в 1973–1975 гг.

- Круг проблем, которые заслуживают внимания в контексте обеспечения евроатлантической безопасности, значительно шире, чем те, которые могут быть затронуты в одном договорном документе, пусть даже и фундаментальном по своей нацеленности. Сосредоточив главные усилия на его подготовке, придется надолго оставить в стороне многие значимые вопросы.

- Поставив цель выйти на юридически обязывающие формулировки, легко сделать договор жертвой схоластического начетничества. Есть множество аспектов евроатлантической безопасности, в отношении которых такие формулировки невозможны или не являются первостепенно важными.

- Работа над договором будет заведена в тупик, если нацелить его на решение заведомо нерешаемых задач. Концептуально трудные проблемы (например, определение того, что такое «ненанесение ущерба безопасности другим странам») заслуживают самого серьезного профессионального и политического обсуждения — но не в рамках договора.

- Обеспечение безопасности в европейском (или Евроатлантическом) регионе — проблема многоплановая и многослойная, в подходе к которой потребуются разнообразные институциональные и международно-правовые инструменты. Пытаться «вмонтировать» их все в один-единственный документ нерационально и контрпродуктивно.

Формирование архитектуры евроатлантической безопасности целесообразно рассматривать как широкий и многоплановый проект, затрагивающий самые разнообразные аспекты ситуации в регионе и за его пределами. Цель проекта — обеспечение стабильности в Евроатлантическом регионе совместными действиями входящих в него стран, решение общими усилиями возникающих здесь проблем, касающихся безопасности. Разработка и заключение Договора о европейской безопасности является только частью этого проекта, возможно, центральной и стержневой, но не единственной. В рамках «большого проекта» важно инициировать и продвигать множество других параллельных процессов, сфокусированных на разработке или обновлении разнообразных структурных элементов безопасности в евроатлантическом пространстве.

В сущности, речь идет об ориентации на развитие целой *сети договорных инструментов*, предусматривающих регулирование и совместные действия по *территориальному и по проблемному принципу*⁵. Некоторые из них могут возникнуть *в рамках существующих институциональных структур* многостороннего характера, другие — стать *результатом их реформирования* (или, наоборот, вызвать таковое), третьи — возникнуть *на самостоятельной основе*. В эту сеть могли бы, к примеру, войти соглашения об операциях по поддержанию мира, о борьбе с терроризмом, об энергетической безопасности (фактически — обновленный Договор об энергетической хартии), о противодействии трансграничной криминальной деятельности, о безопасности и сотрудничестве в Арктике, о борьбе с пиратством и т.п. Такого рода соглашения не будут носить унифицированного характера и не будут подгоняться под какие-то общие стандарты (ни по структуре, ни по кругу участников), но их совокупность как раз и сможет создать реальную ткань евроатлантической безопасности. Такой подход можно было бы определить как *модель евроатлантической безопасности с переменной геометрией* (variable geometry).

Имеет смысл рассмотреть ключевые направления, по которым сегодня просматривается возможность такого развития. Ограниченность имеющегося в настоящем докладе пространства позволяет очертить их лишь в самом общем плане — во-первых, «просканировав» традиционные аспекты обеспечения безопасности, и во-вторых, сфокусировав внимание на некоторых так называемых «новых вызовах».

Традиционные области безопасности

Обеспечение безопасности в Евроатлантическом регионе затрагивает целый ряд традиционных аспектов этой проблематики. Их традиционность — в том, что они расположены по преимуществу в военно-политической и силовой части спектра того континуума, который образован безопасностью. Нарботанный здесь на протяжении многих лет опыт остается востребованным и ни в коем случае не должен отбрасываться. Но, конечно же, возможны и нужны также и нетрадиционные подходы.

(i) *Стратегические вооружения*. Прежде всего необходимо возобновление поступательного движения России и США в сторону ограничения и сокращения стратегических наступательных ядерных вооружений. Далее, хотя подавляющее большинство европейских стран в принципе заинтересованы в под-

⁵ Вариации на эту тему содержатся в ряде публикаций и докладов, посвященных подходам к евроатлантической безопасности. См., например: Архитектура евроатлантической безопасности / Под общ. ред. И.Ю. Юргенса, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского. М.: Экон-Информ, 2009; К новой архитектуре евроатлантической безопасности. Доклад к заседанию европейской секции международного дискуссионного клуба «Валдай» (Лондон, 8–10 декабря 2009). Авторы доклада: С.А. Карганов, Т.В. Бордачев. Москва, ноябрь 2009.

держании и укреплении российско-американского взаимодействия в этой области, целесообразно наладить механизмы более активного их вовлечения в данный процесс — разумеется, не в качестве прямых участников, но как заинтересованных партнеров России и США. Проведение с ними информационного обмена, консультаций и т.п. будет работать на повышение взаимного доверия внутри евроатлантического пространства (и, кстати говоря, внутри НАТО тоже). Такая практика важна и с учетом более отдаленного будущего, когда возникнет тема привлечения к российско-американским переговорам «третьих ядерных стран».

(ii) **ПРО.** В попытках найти развязки по проблемам ПРО важно иметь в виду их евроатлантическое измерение. Даже если содержательная сторона возможных компромиссов обусловлена прежде всего достижением договоренностей между Москвой и Вашингтоном, следует поощрять подключение к ним европейских стран.

Эта тема уже возникала в недавнем прошлом — когда, например, ставился вопрос о присутствии российских наблюдателей в местах планировавшейся дислокации элементов третьего позиционного района американской ПРО (в Польше и Чехии), о неразмещении противоракет в шахтах базирования в течение определенного времени, о составе экспертной комиссии по прояснению вопроса о характере внешней угрозы и т.п. В комплексе предложений конструктивной направленности (т.е. нацеленных на совместные действия по нейтрализации возможной ракетной угрозы) важно также сделать особый акцент на участии европейских стран (это касается, к примеру, совместного использования РЛС, Центра по обмену данными и т.п.).

В максималистском варианте этого подхода — при ориентации на создание совместной системы ПРО с функцией прикрытия всей Европы от угрозы ракетного нападения — партнерство должно предусматриваться в трехстороннем формате (США + Россия + НАТО и/или ЕС).

(iii) **ДОВСЕ.** Критики ДОВСЕ с избыточным усердием эксплуатируют тезис о том, что этот договор «устарел еще в момент подписания». При этом совершенно упускается из виду, что Соглашение об адаптации ДОВСЕ, заключенное в 1999 г., носило фактически евроатлантический характер — оно устранило обязательства поддержания межблокового баланса, и последнему был придан внеблоковый характер.

Сложившаяся к настоящему моменту ситуация не соответствует императивам укрепления евроатлантической безопасности. В Европе возник международно-правовой вакуум, выражающийся в отсутствии ключевого элемента в системе мер по предотвращению военно-политической конфронтации. Похоже, что не только Россия поставила крест на ДОВСЕ, но и западные страны отодвинули эту проблематику на задний план как неперспективную. Кавказская война 2008 г., признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии и размещение там крупных новых военных баз окончательно завели ситуацию в тупик.

Некоторые предлагаемые в экспертном сообществе направления выхода из сложившейся ситуации представляются малоперспективными или даже контрпродуктивными⁶. Для того чтобы сегодня сдвинуть дело с мертвой точки, представляются возможными следующие шаги.

- Вернуться в режим транспарентности и всеобъемлющего контроля ДОВСЕ, отложив тему его ратификации и улучшения на более отдаленное будущее⁷.

- Дополнительно поставить вопрос о распространении такого режима (даже без установления формальных квот по вооружениям) на страны, не входящие в зону ДОВСЕ (в том числе страны Балтии).

- С учетом сложившегося положения дел на Кавказе, временно вывести эту зону из режима ограничений по ДОВСЕ с тем пониманием, что вопрос потребует более основательного обсуждения и согласований в контексте политического урегулирования⁸.

- Ориентироваться в обозримом будущем на проведение переговоров с целью заключения ДОВСЕ-2 — с более широким кругом участников, более глубокими сокращениями вооруженных сил и вооружений и более высокой мерой транспарентности.

(iv) *Тактическое ядерное оружие*. И Россия, и США весьма сдержанно относятся к включению тактического ядерного оружия (ТЯО) в сферу контроля над вооружениями. Для России это — инструмент нейтрализации превосходства НАТО по силам общего назначения, особенно в свете возможного дальнейшего расширения альянса на восток. США традиционно стремились сохранить свои ядерные силы передового базирования в Европе (400–500 тактических ядерных авиабомб для истребителей-бомбардировщиков) в качестве дополнительного военного преимущества.

Однако в случае ренессанса ядерного разоружения и контроля над вооружениями наверняка снова будет поднят вопрос о ТЯО. Еще важнее иметь в виду, что эта тема приобретает особую значимость именно в евроатлантическом контексте. Никакие слова о формировании евроатлантического пространства безопасности не «перевесят» факт размещения в нем сотен и тысяч ядерных заря-

⁶ Это касается, в частности, постановки вопроса о ратификации ДОВСЕ в сегодняшних условиях, выдвижения дополнительных условий «возвращения» России в договор, требования преодолеть дисбаланс в численности вооруженных сил и обычных вооружений между Россией (на ее европейской части) и НАТО.

⁷ Такая инициатива: (i) легко осуществима (поскольку не требует переговоров и может быть просто объявлена заинтересованными участниками в одностороннем порядке); (ii) юридически правомерна (поскольку формально договор действует, и даже Россия не прекратила в нем своего членства); (iii) политически обратима (и в этом смысле ни у кого не вызовет беспокойства), (iv) была бы высоко оценена в Европе как политически значимый жест в ее адрес.

⁸ Дополнительными аргументами в пользу введения здесь «особого режима» касательно договорных ограничений могут быть отсылки к опыту, относящемуся к двум другим регионам: (i) странам Балтии — региону, в котором нет никаких ограничений; (ii) странам Юго-Восточной Европы — региону, в котором реализованы специальные меры по сокращению вооружений.

дов, предназначенных не столько для сдерживания, сколько для боевого применения именно в этом пространстве.

В практическом плане самая трудная проблема, возникающая с ТЯО, касается контроля. В случае со стратегическими силами он ведется через мониторинг носителей, в случае с тактическим ядерным оружием этого делать нельзя, поскольку для него используются носители двойного назначения. А значит, пришлось бы пойти на глубокий интрузивный контроль, инспектировать контейнеры с бомбами и боеголовками на складском хранении, открыть доступ к самым чувствительным с точки зрения военной безопасности объектам, что для многих вряд ли будет приемлемо по соображениям секретности.

Возможное решение — договориться, в качестве первого шага, о перемещении всех тактических ядерных боезарядов с передовых баз вглубь национальных территорий на объекты централизованного хранения (т.е. фактически в глубокий резерв). Вывод именно всех тактических ядерных средств, а не какой-то их части, целесообразен по соображениям контроля: последний легче осуществим и явится более приемлемым в плане поддержания режима секретности, если потребуется лишь зафиксировать полное отсутствие боезарядов на складах, дислокация и признаки которых хорошо известны. Переброска на централизованные хранилища уберет тактическое ядерное оружие с передовых позиций и к тому же обеспечит его наибольшую сохранность от угрозы захвата террористами, несанкционированного перемещения или даже применения.

Реализация этого предложения потребовала бы от США вывести свои 400–500 авиабомб с территории шести европейских стран. Россия, со своей стороны, должна будет передислоцировать примерно две-три тысячи единиц тактического ядерного оружия (бомб и боеголовок) с военно-воздушных и военно-морских баз на своей территории на централизованные склады. При этом сохранялась бы возможность быстро вернуть ТЯО в войска в случае возникновения угрозы безопасности.

В США и в России реализация такого подхода потребует довольно трудных решений от военных. В Европе же инициирование указанного проекта вызвало бы самую позитивную реакцию, усилило бы ощущение безопасности. В целом же предлагаемый подход способствовал бы более основательному переключению проблематики обеспечения безопасности на евроатлантический регистр.

(v) *Меры доверия, безопасности и сдержанности в военной области.* Они развиваются на европейском континенте на протяжении более тридцати лет, главным образом по линии ОБСЕ. Их каталог носит весьма впечатляющий характер (что не очень хорошо известно широкой общественности): он включает информационный обмен, консультации по необычной военной деятельности и инцидентам, уведомления, ограничительные меры, наблюдение с воздуха в режиме «открытого неба», проведение инспекций. Главный результат — военная деятельность государств стала более транспарентной, менее непредсказуемой для контрагентов. У государств-участников появилась уверенность в том, что другие страны не осуществляют скрытую военную деятельность.

Но были и случаи, когда в практике применения мер укрепления доверия и безопасности возникали сбои, как это имело место накануне конфликта на Кавказе летом 2008 г. Не на все существенные в военном отношении виды деятельности на субрегиональном уровне они распространяются. Не охвачены ими и некоторые новые виды военной деятельности.

Возникают и проблемы, которые требуют обсуждения и согласований. В связи с планами создания легких баз США в Румынии и Болгарии в повестку дня встал вопрос об уточнении и определении понятия «существенных боевых сил» — в НАТО от их дополнительного постоянного размещения ранее намеревались воздержаться. Ответ на этот вопрос предполагает взаимность, поскольку Россия также обязалась не разворачивать «существенные боевые силы», в частности, в Калининградской области.

Для придания дополнительного импульса формированию евроатлантической архитектуры безопасности было бы логично:

- обновить Венский документ по мерам укрепления доверия и безопасности, который был согласован более десяти лет назад;
- шире практиковать односторонние решения в плане предоставления информации, демонстрации сдерживания в военной области (развертывание сил и средств и т.п.
- объявить согласованно или в индивидуальном порядке о решении придерживаться режима транспарентности, установленного Договором об обычных вооруженных силах в Европе.

(vi) **Нераспространение.** Задачи формирования евроатлантической архитектуры безопасности на первый план выдвигают императивы совместных действий в этой области, несмотря на некоторые нюансы и различия в подходах России, США, ЕС и НАТО. Такие действия могли бы осуществляться по нескольким направлениям.

- Разработать совместную платформу евроатлантических стран по нераспространению, которая впитала бы в себя основные идеи, содержащиеся в соответствующих документах НАТО, ЕС (где эта тематика проработана более основательно), других организаций и отдельных стран региона.

- Акцентировать тему содействия расширению пространства, свободного от ядерного оружия, на прилегающие к Евроатлантическому региону территориальные ареалы. Речь может идти о Северной Африке, Ближнем Востоке, Кавказе, Центральной Азии.

- Координировать и согласовывать усилия евроатлантических стран на различных международных форумах по укреплению международно-правовых режимов ядерного нераспространения. Особое место здесь занимает укрепление режима Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), в том числе в контексте предстоящей в 2010 г. Обзорной конференции ДНЯО. К ней могли бы быть подготовлены совместные предложения об укреплении режима,

установленного этим договором, чтобы минимизировать возможности использования его лакун в интересах создания ядерного оружия.

- Содействовать сообща развитию многосторонних межгосударственных моделей организации ядерного топливного цикла (с целью исключить возможность использовать последний для создания ядерного оружия). Выдвигаемые на этот счет идеи, исходящие от России, Германии, США, других стран и МАГАТЭ, во многом дополняют друг друга. В евроатлантических рамках было бы целесообразно произвести инвентаризацию соответствующих инициатив и договориться об их поддержке.

Особой темой в контексте проблематики нераспространения является линия евроатлантических стран в связи с ядерной программой Ирана. Их возможности в плане настройки этой линии в резонанс с озабоченностями и политическими ориентирами друг друга далеко не исчерпаны. Не исключено, что перспективы урегулирования указанной проблемы будут определяться способностью (или неспособностью) евроатлантических стран к единому подходу.

(vii) *Международное миротворчество*. Одним из весьма заметных феноменов современного мирового развития является международное миротворчество (international peace-making). Под ним здесь понимаются не только операции ООН, но и более широкая практика внешнего вмешательства в конфликты (в том числе силового) — как правило, осуществляемого теми или иными региональными организациями, но иногда и отдельными государствами или их коалициями *ad hoc*.

Страны Евроатлантического региона участвуют в такой практике весьма активно — как в индивидуальном качестве, так и на коллективной основе. НАТО, ЕС, ОДКБ создают и стремятся опробовать имеющиеся у них инструменты вмешательства или создают новые инструменты на будущее. Между тем в принципах и практике внешнего использования военной силы в конфликтах обозначились заметные противоречия в подходах России и ряда других стран, прежде всего США, к целям, характеру и легитимности такого вмешательства.

Важно, чтобы взаимодействие России и западных стран в связи с вопросами международного миротворчества шло по кооперативному, а не конкурентному и тем более конфронтационному руслу. Всем сторонам необходимо заняться поиском совместных либо взаимоприемлемых формул использования военной силы в конфликтах — как для себя, так и для контрагентов. А если одни и те же конфликтные ситуации и территориальные ареалы окажутся объектом внимания как России, так и западных стран (Южный Кавказ, Молдова, Центральная Азия), их сотрудничество может оказаться особенно востребованным — вплоть до координации миротворческих операций и параллельного задействования отдельных их элементов.

В качестве ориентира может рассматриваться перспектива создания общего миротворческого механизма как инструмента обеспечения безопасности в Европе (а возможно, имеющего и потенциал использования за ее пределами в будущем).

Движение по этому курсу представляется возможным. Несмотря на заметное осложнение отношений Россия – НАТО, их миротворческое взаимодействие в конфликтных регионах выглядит достаточно вероятной среднесрочной перспективой. Стоит напомнить, что в ходе кризисов на территории бывшей Югославии Россия и НАТО обрели некоторый совместный опыт миротворческого взаимодействия в полевых условиях. Более того, в Совете Россия – НАТО (еще до приостановления его действия в 2008 г.) была разработана концепция совместных российско-натовских миротворческих операций, которая стала результатом трехлетних консультаций в специально созданной с этой целью рабочей группе. К сожалению, этот документ не был публично представлен и остался закрытым для общественности, однако он может оказаться востребованным в новых условиях, в связи с курсом на формирование системы евроатлантической безопасности.

Для активизации евроатлантического начала в миротворческой сфере потребуется решить целый ряд взаимосвязанных задач:

- сформировать систему конфликтогенного мониторинга и превентивных действий;
- наладить эффективное международное посредничество;
- выстроить механизм принятия политических решений по вмешательству в конфликты (что необходимо для придания ему легитимного характера);
- обеспечить создание и поддержание арсенала средств вмешательства (от гуманитарной помощи до военной силы);
- предусмотреть меры постконфликтного урегулирования, стабилизации, гуманитарной помощи, реконструкции мирной жизни в конфликтном регионе.

Не очевидно, что все эти задачи решаемы с помощью и в рамках одного организационного формата. Скорее следует предположить, что системы кризисного реагирования и конфликтного урегулирования в Евроатлантическом регионе могут быть составными – включать существующие международные организации и элементы, распределять и координировать функции между ними. Но в ситуации сосуществования на одном геополитическом пространстве нескольких несовпадающих по составу стран-членов региональных структур, ряд которых к тому же имеют предысторию соперничества друг с другом, целесообразно, чтобы ООН в любом случае выступала как ключевая референтная структура, к которой должен быть привязан любой механизм миротворчества.

Что касается ОБСЕ, то ее миротворческий потенциал значителен, но по существу дела находится в состоянии полной иммобилизации. Чтобы его задействовать, ОБСЕ должна сама обрести второе дыхание, прежде всего придав новое качество механизмам своей первой «корзины» (по военно-политическим и разоруженческим вопросам). Это может быть обозначено формулой «ОБСЕ-2» или «ОБСЕ-плюс».

Можно предложить для рассмотрения три модели возможного реформирования механизмов урегулирования конфликтов и кризисного реагирования в архитектуре европейской безопасности.

Модель совместного мониторинга конфликтов. Ее стержень — присутствие в зонах региональных конфликтов наблюдателей от основных представленных в евроатлантическом пространстве организаций, действующих в сфере безопасности. Это должно быть сделано по единому соглашению и на основе общего скоординированного мандата ООН. В результате можно рассчитывать на снижение уровня несогласованности и нескоординированности усилий по урегулированию конфликтов. Последующие действия в отношении конфликта предпринимались бы затем каждой международной организацией самостоятельно, на основе ее собственных и особых процедур, мандатов и механизмов.

Это — «ослабленный» вариант совместного подхода к кризисному реагированию. Преимущество — в возможности задействовать его относительно быстро и без дополнительных бюрократических, политических и финансовых усилий.

Модель «Россия — США — ЕС». Основана на четком разграничении сфер интересов и зон ответственности участников, но предполагает их совместные действия, а не конкуренцию. Это потребует преодоления серьезных политико-психологических барьеров и стереотипов и Западом, и Россией.

Серьезным ограничением данного варианта в архитектуре безопасности является незаинтересованность и возможное пассивное противодействие со стороны объектов миротворческой деятельности. Например, ряд государств постсоветского пространства могут считать выгодной для себя ситуацию определенной напряженности между тремя центрами силы, которая предоставляет им более широкое поле для маневра («многовекторная политика») и позволяет играть на противоречиях между Россией, США и ЕС.

Модель «ОБСЕ-2». Она предполагает переформатирование роли и функций существующих организаций и механизмов безопасности, создание механизма более глубокой координации в отношении конфликтных ситуаций регионального масштаба не только на уровне наблюдений за ними, но и в плане принятия решений и осуществления практических действий державами региона. Речь идет об обновлении, повышении роли проблематики первой «корзины» ОБСЕ или даже построении на ее основе самостоятельного регионального механизма кризисного реагирования и урегулирования конфликтов — с универсальным представительством всех стран региона.

В поисках ответа на «новые вызовы»

Страны Евроатлантического региона имеют объективную заинтересованность и значительные возможности в совместном противодействии так называемым

«новым вызовам» безопасности. Новыми они считаются в сравнении с традиционными военными угрозами. Какого-то общепризнанного перечня «новых вызовов» не существует, но можно очертить примерный круг проблем, которые при этом имеются в виду:

- наркотрафик;
- терроризм;
- угрозы биобезопасности;
- эпидемии и пандемии;
- чрезвычайные ситуации и катастрофы;
- экологические вызовы;
- изменение климата;
- незаконная миграция;
- транснациональная преступность;
- морское пиратство;
- коррупция;
- финансово-экономические манипуляции;
- сбои в ресурсном обеспечении (прежде всего в области энергетики);
- ... и т.д.

Приведенный перечень, отметим это еще раз, является сугубо приблизительным; он не претендует на системность, не носит исчерпывающего характера или, наоборот, может быть сочтен избыточным. Нетрудно сформулировать аргументы в пользу того, чтобы включить в него немало дополнительных пунктов (например, компьютерную безопасность или вызовы, связанные с сепаратизмом, напряженностью на этно-конфессиональной почве, языковой и культурной идентичностью и т.п.).

Иногда возникает и некоторая зыбкость критериев, отделяющих «новые вызовы» от традиционных угроз безопасности. В плане борьбы с терроризмом, например, применение военной силы может оказаться не менее востребованным, чем при отражении агрессии. Военный инструментарий «двойного назначения» может оказаться необходимым и в борьбе с пиратством.

Для разных стран значимость различных «новых вызовов» неодинакова. Она к тому же может меняться со временем. В отношении некоторых проблем повышенная чувствительность характерна для большинства стран Евроатлантического региона. Почти для всех таковой, например, является проблема энергетической безопасности.

Некоторые вызовы могут затрагивать отдельную страну или группу стран в большей степени, чем всех остальных. «Война с терроризмом» в США, например, временами приобретала гипертрофированные формы (что вполне объ-

яснимо в свете того шока, который потряс страну 11 сентября 2001 г.). В Европе проблема терроризма традиционно стоит более остро для Великобритании, Испании, Франции.

Все «новые вызовы» носят изначально транснациональный характер. По этой причине существует широкое признание того факта, что противодействовать им необходимо с максимально энергичной мобилизацией ресурсов международного сотрудничества — либо на организационной основе существующих многосторонних институтов, либо осуществляя перепрофилирования некоторых их механизмов, либо создавая специальные структуры.

Подход к международному сотрудничеству в этой области относительно менее политизирован, чем по вопросам противодействия военным вызовами безопасности. Иными словами, политически обусловленных препятствий здесь гораздо меньше. Но и просто политического решения для того, чтобы инициировать сотрудничество или наращивать его, будет недостаточно. Очень многое определяется спецификой соответствующей проблемной сферы и возникающими в ней конкретными императивами сотрудничества.

Все вышеперечисленное может быть отнесено и к сюжету «новые вызовы для евроатлантической безопасности». Но не механически, а с целым рядом уточнений.

Восприимчивость Евроатлантического региона к «новым вызовам» в самом общем плане обусловлена уязвимостью социума с относительно более высоким уровнем развития. Это предопределяет его уязвимость — но вместе с тем и его predisposedность к совместному ответу. Такой ответ, разумеется, может возникнуть и в более широком формате, включив в себя, наряду с евроатлантическими странами, еще и другие заинтересованные государства. Однако более значительные ресурсные и политические возможности евроатлантических стран плюс наличие развитой институциональной инфраструктуры в регионе повышает вероятность именно евроатлантической реакции на новые вызовы.

Вместе с тем, если говорить об основных многосторонних институтах, функционирующих в евроатлантическом пространстве, то среди них (и внутри них) не только нет единства по противодействию нетрадиционным угрозам безопасности, но порой очевидны и принципиальные разногласия. При этом существующие институциональные механизмы зачастую лишь предоставляют поле для многостороннего диалога, что обеспечивает определенный уровень плюрализма, но может препятствовать выработке эффективных способов реагирования на указанные угрозы и их предотвращения.

Отсюда — возникновение ситуаций, когда сотрудничество легче осуществляется на межстрановой основе в двустороннем формате, нежели с участием более широкого круга участников и тем более в рамках полноценной евроатлантической конфигурации. Здесь сказывается и еще одно обстоятельство: по некоторым деликатным, политически чувствительным проблемам информационный обмен и тем более осуществление совместных действий предполагают крайне доверительный характер отношений между контрагентами, а это условие в многосторонней конфигурации невыполнимо. Поэтому, например, в борьбе с тер-

горизмом или противодействии криминальной активности конкретные вопросы сотрудничества эффективнее решаются на двусторонней основе.

Далее, сказывается то обстоятельство, что мера взаимодействия между тремя полюсами «евроатлантического треугольника» — США, Европой и Россией — неодинакова. Первые два имеют исторически, политически и экономически более тесные связи между собой, и нередко речь идет прежде всего лишь о подключении России. А такой сценарий порождает два типа проблем.

Со стороны России — это, в самом ослабленном варианте, возможность политико-психологической сдержанности властей или общественного мнения из-за синдрома уязвленной гордости. Но вполне вероятны и идеологически мотивированное противодействие антизападных сил, и осложнения конъюнктурного характера в рамках рутинной политической борьбы. А со стороны ЕС или НАТО приходится считаться с тем, что обе эти структуры не самым лучшим образом приспособлены для организации сотрудничества с третьими странами по проблемам «новых вызовов» безопасности. В первом случае — в силу особенностей бюрократического процесса, во втором — по причине сохраняющейся сфокусированности на преимущественно военной тематике.

Так или иначе, но для подключения России требуется дополнительная политическая энергия — которая не всегда наличествует. А неподключение России оставляет евроатлантическую конфигурацию незавершенной (и несовершенной).

Вместе с тем формирование этой конфигурации в усеченном виде может происходить и через развитие более интенсивного взаимодействия по линии Россия — ЕС. Не стоит всегда видеть за этим злонамеренное стремление вбить клин в трансатлантические отношения, противопоставить Европу и США. Причины могут иметь совершенно объективный характер.

- Нередко прежде всего сказываются институционализированные отношения между Россией и ЕС или ориентация на их обновление — подготовка нового соглашения (договора) о партнерстве и сотрудничестве, «дорожные карты» и т.п.

- Играет свою роль фактор территориальной близости — например, при наработке возможностей сотрудничества в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Аналогичным образом формирование «общеевропейского экологического пространства» представляется более реалистичным, чем линия на его продвижение в более широких евроатлантических рамках.

- По некоторым направлениям формат сотрудничества предопределен самим характером «новых вызовов», например, по проблемам, связанным с внешней миграцией, между Россией и странами ЕС существует более высокая мера схождения, а значит, больше и возможностей расширить их понимание, наладить по ним взаимодействие.

Правда, иногда складывается парадоксальная асимметрия. Наркотрафик, к примеру, является общей угрозой для России и других стран Европы. В отличие от США, имеющих свои источники опиатов, включая героин, европейские страны входят в число основных потребителей опиатов афганского происхождения, тогда как Россия является для них транзитной страной, но и сама превращается в крупного потребителя афганских опиатов. Общую для России и других стран Европы проблему составляют производство, торговля и потребление синтетических наркотиков, а также незаконный оборот прекурсоров — химических веществ, необходимых для производства наркотиков. Однако возможности более широкого сотрудничества в этой области между Россией и другими странами Европы ограничены отсутствием единого подхода последних к проблемам борьбы с наркотиками. Существенны и различия между подходами, доминирующими в ЕС (где к наркоугрозе относятся в основном как к проблеме здравоохранения и правоохранительной деятельности) и в России (где в ней видят проблему национальной безопасности). В результате масштабы их сотрудничества по борьбе с наркотрафиком пока уступают уровню практического взаимодействия между Россией и США. Выведение этого сотрудничества на евроатлантический уровень способствовало бы устранению указанного дисбаланса.

Необходимость оперативного реагирования и более широкого противодействия транснациональным нетрадиционным угрозам (а тем более их предотвращения) иногда стоит настолько остро, что оказывается более сильным фактором, чем политические или институциональные препятствия на этом пути. И тогда, даже несмотря на пробуксовывание сотрудничества между Россией и западными странами по линии ЕС, ОБСЕ, не говоря уже о НАТО, де-факто происходит формирование отдельных элементов (пока — не более чем мозаичных фрагментов) искомой евроатлантической системы.

Так, давно назревшую проблему создания Европейского центра борьбы с катастрофами решить никак не удастся, но отдельные элементы этой системы фактически реализуются на основе *ad hoc* — во взаимодействии с отдельными странами и группами стран, наиболее заинтересованными в таком сотрудничестве. Примером может служить готовящееся создание постоянной европейской базы для авиаотряда самолетов-амфибий российского Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий (МЧС) для тушения регулярных лесных пожаров в Европе. В перспективе она могла бы использоваться для повышения оперативности взаимодействия с Комиссией ЕС в оказании чрезвычайной гуманитарной помощи, а также послужить основой для создания давно предлагаемой российским МЧС евроэскадрильи для совместного реагирования на чрезвычайные ситуации. Важно, чтобы тактика «малых шагов» вписывалась в некую более общую стратегию — в данном случае направленную на формирование системы взаимопомощи в кризисных ситуациях (включая совместные механизмы оценки, предупреждения и снижения рисков от стихийных бедствий, оперативного обмена информацией, скоординированные действия специально подготовленных групп

для работы в кризисных ситуациях, обмен опытом по управлению рисками при планировании землепользования, гидростроительства, развития урбанизированных территорий и т.д.).

Из числа тех проблем, которые обычно связывают с «новыми вызовами», сегодня наиболее трудная для стран евроатлантического пространства касается **энергетической безопасности**. Это обусловлено рядом причин. Проблема носит комплексный характер, затрагивает самые разнообразные аспекты жизни социума — экономический, политический, технологический, экологический и многие другие. Она имеет жизненно важное значение для многих стран региона. Она вместе с тем сводит воедино страны с прямо противоположными интересами и объективными возможностями; привести к единому знаменателю интересы поставщиков, транзитеров и потребителей чрезвычайно трудно. Далее, основательное решение проблемы требует огромных инвестиций, для которых в свою очередь необходимы приемлемые политические условия, причем на достаточно отдаленную перспективу.

По многим из этих параметров в Евроатлантическом регионе имеются разного рода неопределенности — часто касающиеся России, но затрагивающие, иногда болезненно, и многих других. Более того, не раз возникали конфликтные и даже почти кризисные ситуации, иногда усугубляемые общеполитическим контекстом (как в случае с прекращением транзита газа из России в Европу через Украину). До сих пор их урегулирование в основном происходило на основе *ad hoc*. Перспективы какого-то глобального пакетного решения пока не просматриваются. Нет оснований считать таковое невозможным, но оно, по-видимому, потребовало бы затронуть очень широкий круг вопросов. Среди них:

- ориентиры и цели общего характера;
- возможность обмена активами;
- конфигурация трубопроводов и линий энергоснабжения;
- прозрачность соглашений и контролируемость их выполнения;
- условия привлечения инвестиций и их гарантии;
- взаимодействие национальных регуляторов или создание такового на общеевропейском уровне;
- взаимодействие со странами и другими действующими лицами за пределами региона;
- стратегия в отношении разработки альтернативных источников энергии.

В целом касательно любого из «новых вызовов» налаживание евроатлантического сотрудничества требует большой и кропотливой политической и организационной работы. Но предпринимаемые в этом плане усилия имеют хорошие шансы принести важные результаты для укрепления безопасности в Евроатлантическом регионе.

ОБ АВТОРЕ*

Владимир Георгиевич Барановский родился 30 декабря 1950 г. в Москве.

В 1973 году окончил Московский государственный институт международных отношений МИД СССР. В 1973–1976 гг. обучался в аспирантуре Института мировой экономики и международных отношений АН СССР (ныне Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН – ИМЭМО), в котором работает по настоящее время. Занимал должности младшего научного сотрудника, научного сотрудника, старшего исследователя в Секторе теоретических проблем исследования и прогнозирования международных отношений, заведующего Сектором международной безопасности (1982–1988), заведующего Отделом западноевропейских исследований (1988–1992), главного научного сотрудника (1992–1997), заместителя директора (1998–2012). В 2012–2016 гг. – директор Центра ситуационного анализа РАН. С 2016 г. – главный научный сотрудник, руководитель научного направления, член дирекции ИМЭМО РАН, научный руководитель Центра ситуационного анализа.

Кандидат исторических наук (1976), доктор исторических наук (1986), профессор (2005). Избран членом-корреспондентом РАН (2003), академиком РАН (2011) по Отделению глобальных проблем и международных отношений.

Академик В.Г. Барановский – политолог, специалист в области международных отношений, российской и советской внешней политики, европейской интеграции, международной безопасности. Он внес значительный вклад в теоретическое осмысление изменений, происходящих в системе международных отношений, выявление особенностей их динамики и трансформации в современную эпоху, анализ тенденций мирового развития в условиях глобализации, концептуальную и практическую разработку вопросов европейской безопасности. В.Г. Барановским разработаны методологические принципы исследования многостороннего взаимодействия государств на международной арене, оценки его результативности. Ему принадлежит научный приоритет в анализе феномена политической интеграции в Европе. Он занимается исследованием проблем контроля над вооружениями, анализом кризисов и конфликтов на международной арене, выявлением взаимосвязи внутривнутриполитических и международных процессов. В трудах В.Г. Барановского предложены концептуальные и практические подходы к поддержанию международной стабильности; раскрываются особенности современного этапа европейского интеграционного развития, его

* «Юбилей академика Барановского Владимира Георгиевича». Размещено на сайте РАН: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=5d8e995e-7b22-4990-8d35-ebc370ee1bdf&print=1>

движущих сил и противоречий; выявлены закономерности и ключевые факторы взаимоотношений России и других стран в сфере обеспечения безопасности.

Барановским В.Г. опубликовано свыше 300 научных работ, увидевших свет в нашей стране и за рубежом (во Франции, Германии, Великобритании, Италии, США, Японии). Он автор десяти индивидуальных монографий, редактор и со-редактор свыше 50 книг; им написаны десятки глав в коллективных монографиях и статей, опубликованных авторитетными профессиональными журналами. В числе изданных книг:

- Европейское сообщество в системе международных отношений. М.: Наука, 1986;
- Западная Европа: военно-политическая интеграция. М.: Международные отношения, 1988;
- In from the Cold. Germany, Russia, and the Future of Europe. Boulder etc.: Westview Press, 1992 (со-редактор);
- Russia and Europe. Emerging Security Agenda. Oxford: Oxford University Press, 1997;
- Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects. Helsinki-Berlin, Ulkopoliittinen instituutti Institut für Europäische Politik, 2002;
- Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа. М.: ИМЭМО, 2010;
- Русскоязычное издание Ежегодника СИПРИ «Вооружения, разоружение и международная безопасность» (инициатор и соредатор совместного проекта ИМЭМО – СИПРИ). М.: Наука, 1996 г. по н. вр.;
- Россия: контроль над вооружениями и международная безопасность (инициатор и со-редактор проекта), на англ. яз. М.: ИМЭМО, 2001 г. по н. вр.;
- Россия и мир: экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. М.: ИМЭМО, с 2003 г. по н. вр. (со-руководитель проекта);
- Год планеты: экономика, политика, безопасность. Выпуски с 2006 г. по н. вр., Наука/Идея-пресс (гл. редактор);
- Глобальное управление. М.: ИМЭМО, 2015 (со-редактор);
- Ближний Восток в поисках политического будущего. М.: Институт востоковедения РАН, 2019 (со-редактор).

Удостоен премии Ленинского комсомола в области науки и техники за книгу «Политическая интеграция в Западной Европе. Некоторые вопросы теории и практики» (М.: Наука, 1983).

С 2005 г. – профессор кафедры международных отношений и внешней политики МГИМО МИД РФ, ведет курс «Международные организации».

Член Научного совета Министерства иностранных дел РФ, Совета по внешней и оборонной политике (СВОП), Российского совета по международным де-

лам (РСМД), Федерального учебно-методического объединения укрупненной группы специальностей и направлений подготовки 41.00.00. «Политические науки и регионоведение». Член бюро Отделения глобальных проблем и международных отношений (ОГПМО), президиума Российской Ассоциации международных исследований (РАМИ), правления Российской ассоциации политических наук (РАПН), научного совета Ассоциации внешнеполитических исследований имени А.А. Громыко (АВИ).

Председатель Экспертной комиссии РАН по присуждению премии имени Е.В. Тарле за лучшие научные работы в области всемирной истории и современного развития международных отношений, член Ученого совета и председатель Диссертационного совета ИМЭМО РАН. Регулярно привлекается к работе Диссертационных советов, создаваемых *ad hoc* в МГИМО, в качестве члена или председателя. Член Российского Пагуошского комитета. Действительный член Академии военных наук (академик).

В качестве эксперта участвовал в работе ЕС, ОБСЕ и Совета Европы. Преподавал как приглашенный профессор в Свободном университете Брюсселя / Université libre de Bruxelles (1991) и в Реннском университете / Université de Rennes (1995). В 1992–1997 гг. — руководитель проекта в Стокгольмском международном институте исследования проблем мира/ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, Швеция); с 2011 г. член правления этого института. Член Международного института стратегических исследований / International institute of strategic studies (Лондон), консультативных советов Международного института мира / International Institute for Peace (Вена) и Института мира Тода (Toda Peace Institute) (Токио). Ранее был членом консультативного совета Гессенского фонда по изучению конфликтов / Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK/PRIF (Франкфурт), стратегического совета Французского института международных отношений (Institut français des relations internationales, IFRI) (Париж).

Член редколлегии и/или редакционных/консультативных советов журналов «Мировая экономика и международные отношения», «Международные процессы» (Москва), «Балтийский регион» (Калининград), «The International Spectator» (Рим).

Владимир Георгиевич Барановский

**Международный ландшафт: эпоха перемен.
Избранная аналитика**

Редактор: *О.А. Зимарин*
Художник: *Е.А. Ильин*
Верстка: *С.А. Голодко*
Корректор: *Н.А. Самсонова*

Подписано в печать 20.11.2021. Формат 70 x 100 ¹/₁₆
Печ. л. 58,05. Тираж 500 экз.

ООО Издательство «Весь Мир»
Юридический адрес: 127214, г. Москва, ул. Софьи Ковалевской, д. 1, стр. 52
<http://www.vesmirbooks.ru>
E-mail: info@vesmirbooks.ru

Отпечатано в ОАО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
Сайт: www.chpk.ru. E-mail: marketing@chpk.ru
факс 8 (496) 726-54-10, тел. 8 (495) 988-63-87

«Книга академика В.Г. Барановского, одного из самых авторитетных российских ученых-международников, не только подводит промежуточные итоги его многогранной научной деятельности. Это еще и очень примечательный документ эпохи, отражающий состояние международной системы на переломном этапе ее развития. В своих размышлениях Владимир Георгиевич обращается к исключительно широкому кругу проблем – от динамики европейской интеграции до турбулентностей на Ближнем Востоке, от вопросов контроля над вооружениями до современных подходов к суверенитету. Читателю предлагается не стандартный сборник отдельных статей, а анализ важнейших сдвигов в международной жизни, их осмысление как с учетом прошлого опыта, так и с нацеленностью на будущее. В каждом разделе и в каждом материале четко просматривается глубоко продуманная научная и принципиальная гражданская позиция автора».

Игорь Сергеевич Иванов – Президент Российского совета по международным делам; министр иностранных дел Российской Федерации (1998–2004); секретарь Совета Безопасности Российской Федерации (2004–2007)

«Владимир Барановский чрезвычайно уважаем не только в России, но и в мире как отличающийся невероятной чуткостью аналитик международных отношений. Книга его избранных работ – великолепный вклад в науку».

Арчи Браун, почетный профессор политологии Оксфордского университета

«Этот сборник – необходимый интеллектуальный путеводитель как для ученых, так и для тех, кто принимает участие в выработке политики и пытается проложить путь в изменчивом потоке международных отношений последних трех десятилетий. Аналитика Владимира Барановского предоставляет в наше распоряжение взаимодополняющий набор пронизательных наблюдений за скрытыми от взора силами, действующими на аренах широкого диапазона – от вопросов безопасности до работы международных организаций, и от выработки норм до экологии интересов и ценностей.

Особенно ценным представляются междисциплинарные исследования автора и его взвешенная оценка динамики европейского измерения внешних связей России».

Алекс Правда, почетный сотрудник и бывший директор Центра российских и евразийских исследований колледжа Сент-Энтони, Оксфордский университет

«Перед нами – исключительно полезное и аналитически безупречное погружение в бурлящий проблемно-событийный поток развития международных отношений последних двадцати лет, отраженный в наблюдениях и размышлениях одного из самых вдумчивых и пронизательных их свидетелей. Книга дает редкую возможность не только проследить метаморфозы ключевых глобальных и региональных сюжетов глазами одного из лучших российских международников, но и приобщиться к старейшей российской школе прикладного внешнеполитического анализа. Собранные труды академика Барановского несут на себе и знак качества российской международно-политической науки, и зримый отпечаток достоверности того исторического контекста, в котором они были написаны».

Анатолий Васильевич Торкунов, академик РАН, ректор МГИМО МИД России

ISBN 9-785-7777-0859-5



www.vesmirbooks.ru