

# Европейское направление геополитического проекта России: работа над ошибками

*(Часть I)*

9 февраля, как обычно в доме №1 по Большой Якиманке, Российский совет по международным делам, на это раз в партнерстве с Представительством Европейского Союза в Российской Федерации, провел круглый стол «Россия и ЕС: различия в подходах, точки соприкосновения и перспективы сотрудничества». В нем приняли участие многие ведущие эксперты России и стран ЕС. Говорили, естественно, о том, что привело к глубочайшему кризису в российско-есовских отношениях. Пытались найти объяснения тому, почему созданные ранее механизмы взаимодействия и накопленный опыт сотрудничества не смогли предотвратить сползание к взаимному недоверию, непониманию и враждебности. Старались, и небезуспешно, отыскать светлые пятна, хоть как-то скрашивающие нынешние противоречия. Давали прогнозы на будущее. Как совсем пессимистические, так и не очень.

Откровенно признаемся, нам состоявшееся обсуждение понравилось. Давно не слышали таких умных, спокойных, взвешенных, профессиональных выступлений. Свободных от эпатажа, предвзятости, желания кого-то в чем-то обвинить или доказать заведомо спорное или неприемлемое. Выступлений, проникнутых искренней заинтересованностью в том, чтобы преодолеть нынешний тяжелый период в отношениях между Россией и ЕС и его государствами-членами. Нащупать подходы и аргументы, на которые можно было бы опереться. Продумать рекомендации, которые помогли бы в будущем выстроить взаимоотношения таким образом, чтобы повторение нынешнего кризиса стало невозможным.

По итогам обсуждения договорились о том, чтобы продолжить совместную работу и максимально тщательно и педантично проанализировать допущенные ошибки и то, что нас разъединяет. Может быть, в действительности. Может, только в нашем ее восприятии. Прозвучали даже предложения о том, чтобы воспользоваться опытом российско-польской и российско-японских комиссий по сложным вопросам истории. Они внесли весомый вклад в то, чтобы снять бытовавшие ранее предубеждения и расчистить путь для того, чтобы твердо и уверенно двинуться вперед по налаживанию отношений, когда для этого созреют необходимые политические предпосылки.

С надеждой и удовольствием подключаемся к этой важной и ответственной работе. У нас широкий круг контактов. Много общались с теми политиками и дипломатами, которые находились в гуще событий, наложивших неизгладимый отпечаток на то, по какому сценарию пошло развитие современной Европы. Для начала хотелось бы провести самый общий «разбор полетов» и показать, почему очень дельные, нужные и перспективные предложения российского руководства, проникнутые идеями построения такой Европы, в которой могли бы комфортно себя чувствовать все страны и народы, были отвергнуты нашими западными партнерами. Почему они не были востребованы. И какие подсказки для будущего дает их прошлое однобокое и неправильное истолкование.

Однако перед тем, как приступить к нему, буквально несколько слов о том, почему европейское направление своего собственного геополитического проекта для России, чтобы ни происходило, как бы ни менялись обстоятельства, останется главным.

### **Проверка эрудиции**

Ответьте на вопрос: какие подразделения (департаменты) в рамках Министерства иностранных дел России являются наиболее крупными. Значимыми. Престижными. Таких подразделений всего два. Личный секретариат Министра и Генеральный секретариат – приводные ремни управления внешнеполитическим ведомством – не в счет. Это Департамент международных организаций и Департамент общеевропейского сотрудничества. Первый отвечает за работу в Совбезе ООН, всех других органах и структурах ООН, универсальных международных организациях семейства ООН. Второй – за сотрудничество внутри и с европейскими международными организациями классического и интеграционного типа. Их особый статус – наглядное подтверждение того, насколько важное место международные организации заняли в деятельности современного государства, в нашем случае – России, системе международных связей.

О значении для России многосторонней дипломатии применительно к Совету Безопасности ООН, ее органам и структурам, международным организациям семейства ООН, наверное, можно не говорить. Это очевидно. А вот почему отношения с европейскими и евроатлантическими организациями имеют для нас определяющий характер даже сейчас, после всех тех изменений, которые произошли за последние годы, надо пояснить. Попробуем сделать это, ограничившись лишь наиболее убедительными соображениями.

### **Императивы взаимодействия с европейскими и евроатлантическими организациями**

Суммирую. Во-первых, они объединяют и обеспечивают сцепку США и ЕС. Прежде всего, это НАТО. В Альянсе Вашингтон не просто доминирует. С учетом соотношения сил в военной сфере, в политическом влиянии, а также ядерного зонтика, ничего удивительного. Но ему удается даже большее. Американцы самым неукоснительным образом следят за тем, чтобы в НАТО европейцы не говорили одним голосом. Не имели для этого ни малейшей возможности. Оставались разрозненными. Таковы установленные ими правила игры.

Однако одним НАТО дело ни в коем случае не исчерпывается. Вашингтон внимательно следит за всем, что происходит в Европе. Великобритания, Нидерланды, Восточная Европа (еще известная под уничижительным названием Новая Европа) в политическом плане больше ориентируются на него, чем на Брюссель или Берлин.

Даже в такой сугубо европейской организации, как Совет Европы, американцы присутствуют. Хотя там им, вроде бы, делать нечего. Да и создавалась она европейцами для обособления от США. В первой половине 1990-х Совет Европы взял курс на то, чтобы вобрать в себя все европейские страны. Замаячило членство России и Украины. Моментально Вашингтон предложил странам Совета Европы допустить его к участию во всех политических механизмах

сотрудничества, что и было сделано. Таким образом среди них появились страны наблюдатели - вместе с США это Канада, Япония, Мексика. Они очевидный балласт. Но все же.

В ближайшее время сцепка между США и ЕС станет на порядок прочнее. Они уже далеко продвинулись с переговорами о создании Трансатлантической зоны свободной торговли и защиты инвестиций (ТТИП). Если бы не президентская гонка в США, соглашение было бы не за горами.

Во-вторых, ТТИП придаст доминированию США и ЕС в системе мирохозяйственных связей качественно иной характер. Рывок вперед, совершенный за последнее десятилетие Китаем, в меньшей степени другими быстро растущими экономиками, изменил соотношение сил в мире. Но не определяющим образом. На США, ЕС, еще несколько стран ОЭСР приходится где-то 50% мирового ВВП, 90% финансовой мощи планеты, 90% интеллектуальной собственности, гарантирующей им по-прежнему технологическое превосходство и контроль над остальными. Главное - Китай и все быстро растущие экономики все равно встроены в управляемые ими процедуры функционирования рынка товаров, услуг и технологий.

Смысл ТТИП состоит в том, чтобы восстановить регулятивное господство США и ЕС в мировой экономике, несколько ослабшее из-за стремительного восхождения Китая. Весомой частью будущего Трансатлантического партнерства, если и когда оно состоится, станет дальнейшее снижение, чуть ли не до нуля, таможенных барьеров и отказ от других мер протекционистской защиты рынков. Но они и так низкие. Более существенной частью ТТИП призвано послужить утверждение согласованных подходов к техническим стандартам и техническому регулированию, что вынудит весь остальной мир, включая нас и Китай, переходить на них.

В-третьих, на страны Евросоюза приходится почти половина внешней торговли России. Втрое больше, чем на Китай. Львиная доля населения живет в европейской части. Ощущает, даже вне зависимости от этого, свою близость к европейской культуре. Вся инфраструктура в основном ориентирована на Запад. Оттуда идут и технологии, и инвестиции. Многовекторность экономической политики, разворот на Восток и установление взаимовыгодных связей с ЮВА - все это необходимо. Они давно назрели. Более того, безальтернативны. Но у переориентации на Восток есть непреодолимые объективные ограничения. А, значит, работа с европейскими и евроатлантическими организациями и союзами будет оставаться нашим важнейшим приоритетом на обозримую перспективу, что бы по этому поводу ни говорилось.

Однако всю четверть века существования России в качестве независимого государства наши отношения с ними складываются очень непросто. В более древнюю историю углубляться нет смысла. Давайте посмотрим, как развивается ситуация сразу после развала СССР и в последующие годы, вплоть до настоящего момента. Как выглядит соотношение сил. Какие выводы стоит сделать на будущее.

### **Усилия России по переналадке системы европейских и евроатлантических организаций и поиску своего места в ней**

Увы, Россия вступила в новую систему международных отношений с крайне невыгодных стартовых позиций. До своего исчезновения с политической сцены Советский Союз успел

распустить межгосударственные военно-политические и экономические структуры под своим началом – Организацию Варшавского договора (противовес НАТО) и Совет экономической взаимопомощи (координировал разделение труда между странами соцлагеря). Западные структуры сходного профиля, включая НАТО, ЕС и Совет Европы, не просто остались. В условиях отсутствия конкуренции, они утвердили свое монопольное положение в преобразившейся системе международных отношений. И на континенте, и в глобальном масштабе.

Бывшие союзники СССР, поменяв строй и политическую систему, переориентировались на них. Как политически, так и экономически. За ними последовали страны Балтии. Содружество Независимых Государств позволило странам, возникшим на территории бывшего СССР, осуществить цивилизованный развод. Не более. Ни купировать центробежные силы, ни предотвратить развал некогда единого экономического механизма и последовавший глубочайший экономический кризис СНГ было не в состоянии.

Таким образом, руководство России оказалось в ситуации, когда у него не было другого выбора – приходилось добиваться своего включения в западную систему европейских и евроатлантических организаций. Подстраиваться под нее. Настаивать на близости исповедуемых подходов, ценностных категорий и даже базовых приоритетов. Устанавливать с ними такие отношения, которые давали бы Москве больше, нежели то, на что она могла претендовать с учетом изменившегося соотношения сил.

Хотя использованный эвфемизм «оказалось» – фигура речи. В действительности – поставило себя в такое положение. А соотношение было для Москвы крайне невыгодным. Стратегический паритет между СССР и США, а также между стоящими за ними группами государств, который в годы «холодной войны» распространялся на все сферы, не только ракетно-ядерную – международное влияние, экономику, промышленное производство, фундаментальную науку, финансы, систему образования и здравоохранения, обычные вооружения – канул в лету. От него остались рожки да ножки.

### **Сотрудничество между Россией и НАТО и противодействие «натоцентризму»**

В системе европейских и евроатлантических организаций доминировал Североатлантический альянс. Он играл первую скрипку. Он вырабатывал общие для всех установки по всем важным политическим проблемам. То, что НАТО был и остается, прежде всего, военным блоком, лишь подчеркивает его особую роль в западном мире. Отнюдь не только в качестве инструмента жесткой безопасности от внешней угрозы и военного подавления возможного противника. НАТО задает общие рамки, служит цоколем, цементирует собой все остальные связи.

Поэтому концепции западного мира как сугубо натоцентричного очень хорошо передают его сущность и важнейшие, узловые параметры. Поскольку в Альянсе по большому счету все определяет Вашингтон, за ним и первое, и последнее слово, подобная модель его безусловно устраивает. Экспансия Альянса, включая вовлечение в его орбиту третьих стран и расширение сфер компетенции, воспринимается США как продвижение к универсализации поддерживаемой ими модели и придание ей системообразующего характера для всего

мирового порядка.

Натоцентричность и доминирование Альянса, приписавшегося себе победу в «холодной войне», на заре 1990-х представлялись российскому руководству настолько очевидными, что оно первоначально предприняло неудачную попытку сходу установить с ним максимально тесные отношения. Это не анекдот. Не выдумка. Такое, несмотря на всю его фантастичность, по рассказам очевидцев, действительно имело место.

Посол в Бельгии Николай Николаевич Афанасьевский, будучи по совместительству первым нашим постпредом при НАТО (1990-1994 гг.), заменив табличку СССР на Российская Федерация, сразу же заявил о том, что Россия намерена вступить в НАТО. Получив прямое поручение из Москвы, он просто озвучил его. Это произвело эффект взорвавшейся бомбы. На следующий день ему пришло прямо противоположное указание. Он объявил: Россия не намерена вступать в Альянс. Что произошло за ту удивительную ночь в действительности, мы, по всей видимости, никогда не узнаем. Об этом можно только догадываться. Как бы то ни было, Москве пришлось искать другие варианты построения взаимоотношений со своим недавним противником.

Инициатива, однако, постоянно находилась в руках Вашингтона и Брюсселя. Они, а не Москва, руководствуясь своими сугубо односторонними интересами, определяли, когда портить, когда улучшать или восстанавливать связи. При этом Москве ими отводилась роль аутсайдера (в смысле внешнего игрока) и всего лишь одного из партнеров.

Говорить могли все, что угодно, что ласкало слух и успокаивало российское руководство. Заявления могли делаться любые. На практике все претензии России на особую роль, особые отношения, равноправие и участие в обсуждении и подготовке принимаемых решений последовательно отвергались. Не выдержали проверку временем и несколько внешнеполитических проектов устройства Европы, которые Москва попыталась реализовать. Сейчас, с позиций пройденного пути сотрудничества и конфронтации на континенте, они кажутся наивными. Тогда они представлялись вполне состоятельными.

### **Двойная игра против попыток установления особых отношений между Россией и ведущими западными демократиями**

Первый проект. В Москве исходили из того, что сильными игроками на континенте, от которых все зависит, являются Штаты и ведущие страны Европейского Сообщества/Европейского Союза. Значит, о мироустройстве в Европе, сохранении статус-кво или его изменении, о том, в каком направлении будет эволюционировать многостороннее сотрудничество и какой политический статус резервируется для стран бывшего соцлагеря и бывшего СССР, надо договариваться с ними.

Посылка - в какой-то степени верная, поскольку, в конечно итоге, все и впрямь зависело от них. Но с большим изъяном. Да, российской дипломатии действовать так было проще и легче. Все-таки находить общий язык с новыми элитами бывших союзников СССР было очень непросто. Они руководствовались в первую очередь стремлением как можно дальше дистанцироваться от Москвы. Получить гарантии того, что их не оставят с ней тет-а-тет.

Воспользоваться благоприятной конъюнктурой для того, чтобы упрочить свою власть и не допустить возвращения в прошлое. В каких бы то ни было формах.

На практике стремление действовать через их головы и договариваться с другими об их судьбе им откровенно не нравилось. Особенно полякам и прибалтам. Неоднократно говорили нам об этом. И тогда. И потом. Вызывало протест. Еще больше восстанавливало их против российского руководства и всего русского. Подталкивало к тому, чтобы играть против Москвы и побуждать те самые западные страны, на совместные действия с которыми она рассчитывала, организационно, политически и юридически оформить их вхождение в западную институциональную систему.

Самим западным державам давало прекрасный предлог сослаться в торге с Россией на особое мнение стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, которое они, конечно же, никак не могут игнорировать. Позволяло им использовать такой трюк, против которого у России как не было, так и нет противоядия: подсказывать им, что нужно делать в пику ей, чтобы якобы заставить их занимать в отношении Москвы более жесткую позицию и откровенно игнорировать ее интересы. Причем проделывать все это вежливо, благожелательно и внешне вполне безупречно.

Мол, мы бы с радостью пошли на такое решение. Мы всецело «за». Мы искренние «друзья» демократической России. Считаем, что без вас ни подлинного мира, ни стабильности и процветания не добиться. Исходим из того, что будущее за Европой без разделительных линий и т.д. Но, увы, другим такое решение не подходит. Мы не можем вашим же бывшим союзникам выкручивать руки. Обижать. Принуждать. Это было бы неправильно. Так что не обессудьте.

### **Фиаско представлений об общей Европе и пространстве безопасности от Ванкувера до Владивостока**

Второй. Ни авторам перестройки, вроде бы получившим твердое обещание, что НАТО не будет двигаться на восток, ни участникам Беловежских соглашений, сделавшим ставку на блокирование с коллективным Западом, даже в голову не приходило, что он может элементарно их предать. Продолжить проводить всю ту же антисоветскую политику, но теперь против молодой демократической России. Цинично воспользуется моментом для того, чтобы вобрать в себя бывших. Более того, на роли антагонистов Москвы.

Они верили в то, что история дарит шанс преодолеть историческое противостояние по линии Восток-Запад и выстроить в Европе и мире в целом такие отношения, которые превращали бы цели и принципы Устава ООН из утопии в реальность. Надеялись, что США, коллективный Запад и Россия совместно займутся миростроительством и мироустройством во благо всех.

Все эти идеалистические представления нашли воплощение во внешнеполитической линии, проводившейся первым президентом Российской Федерации Б.Н.Ельциным. Ее суть заключалась в закреплении такого порядка в Европе, при котором

а) сохранялось незыблемое статус-кво в том, что касается членского состава НАТО;

б) НАТО трансформировался из военного блока, противостоящего абстрактному внешнему противнику, т.е. России, в преимущественно политическую организацию;

в) все страны, вышедшие из социалистического блока, никуда больше не входили и участвовали в строительстве общей Европы в качестве нейтральных или неприсоединившихся стран;

г) все проблемы континента решались на основе и в целях укрепления партнерских отношений между коллективным Западом и Россией.

Какое-то время казалось, что рисуемая Кремлем картинка достаточно притягательна. Ведь она отвечает всем интересам - и общим, и индивидуальным и навсегда снимает главную проблему панъевропейского развития, состоящую в глубинном конфликте между Россией и НАТО, Россией и коллективным Западом. Что она устроит всех.

И действительно, первоначально США и ведущие западноевропейские страны, казалось бы, удовлетворились тем, что Россия выводит войска из Центральной и Восточной Европы и стран Балтии, подтверждает все свои международные обязательства и т.д. Они взяли паузу. Им нужно было осмыслить принципиально новую ситуацию, сложившуюся в Европе и в мире в целом.

Как известно, развитие событий пошло по прямо противоположному сценарию. Серьезные исследовательские работы, повествующие о том, что подвигло склонить чашу весов в Вашингтоне в его пользу, несмотря на то, что прошло уже с четверть века, так и не появились. Странно, не правда ли. Ведь сюжет принципиально важный.

Понятно же, что, давая отмашку на экспансию НАТО вопреки ожиданиям российского руководства, которое американцы твердо поддерживали, Соединенные Штаты своими руками затягивали сложнейший узел противоречий в отношениях с Россией. Теряли в лице России страну, которая им могла бы доверять. Более того, наносили тяжелейший удар по прозападным настроениям в обществе и либеральному крылу истеблишмента, с которым, вроде бы, предпочитали работать.

На разных форумах приходилось встречаться с представителями старой гвардии политиков Германии, с теми, кто окружал канцлера Гельмута Коля и его мининдел Ганса-Дитриха Геншера, объединивших западную и восточную части страны, а затем продолжали оставаться активистами российско-германского внешнеполитического диалога. Они, не стесняясь, рассказывали, как много сил у них ушло на то, чтобы уговорить американскую Администрацию и лично президента Билла Клинтона согласиться на расширение и поддаться на уговоры.

Первоначально НАТО вполне довольствовался простейшими формами установления связей со странами, пережившими бархатные революции и возникшими в результате распада СССР. В этих целях в 1991 г. НАТО учредил многосторонний форум Совет Североатлантического сотрудничества (ССАП). Спустя несколько лет, в 1994 г. он запустил программу «Партнерство ради мира» (ПРМ), представлявшую собой набор индивидуальных планов сотрудничества.

В них было много, вроде бы, второстепенных периферийных мероприятий. Но сердцевину составляли касающиеся достижения оперативной совместимости и реформы вооруженных сил.

Главная же негласная цель состояла в воспитании критической массы национального офицерского корпуса и генералитета, которые ставили бы солидарность с НАТО превыше всего.

В дальнейшем (май 1997 г.) в целях решения более амбициозных задач НАТО учредил Совет Евроатлантического партнерства (СЕАП), давший возможность Альянсу перейти к углубленному политическому диалогу и практическому сотрудничеству, в которые он вовлек 23 государства-партнера. Одновременно НАТО серьезно диверсифицировал программы партнерства в зависимости от решаемых задач и придал им различный статус.

Первая волна расширения НАТО после крушения СССР (и четвертая по счету) была отложена до весны 1999 г. Ей предшествовал, как мы видим, относительно долгий подготовительный период. В первую волну попали страны, которые сразу же стали причислять к Центральной Европе - Чехия, Венгрия и Польша.

Словакия, которой в НАТО прочили быть среди них, от перспективы членства отказалась. Ее руководство проводило независимый курс и поддерживало близкие отношения с Россией. Оно считало, что загонять неприсоединившиеся страны в Альянс совсем необязательно. Его дискредитировали и заменили. Быстро. Почти играючи. В полном соответствии с демократическими процедурами.

После этого Словакия поспешила за остальными собратьями по Вышеградской четверке и возглавила список второй (т.е. пятой) волны расширения. В нее попали также страны Балтии и Юго-Восточной Европы, что, по вполне понятным причинам, ввергло российско-американские и российско-натовские отношения в очередной кризис.

Причем из Вашингтона и Брюсселя, как и раньше, не скупилась на заверения о том, что все делается для блага России, в интересах России и проч., поскольку она только выигрывает от того, что ее будут окружать успешные, стабильные, состоявшиеся государства. Такие заверения вызывали у Москвы лишь еще большую «отрыжку».

Сейчас НАТО подбирает последние кусочки Европы, оставшиеся вне Альянса. Применительно к Грузии и Украине им используется стандартная формула, согласно которой двери в Альянс открыты для всех, и никто не вправе диктовать другим, к каким союзам принадлежать. Под безымянным «никто» подразумевается, правда, только и исключительно Россия.

### **Причины экспансии НАТО вопреки интересам становления партнерских отношений с Россией**

Факторы, повлиявшие на выбор НАТО в пользу отказа от альтернативной модели мироустройства на континенте и в мире в целом, намного более многообразны и разноплановы, нежели это зачастую описывается в политически ангажированных источниках. Выстраивать их иерархию крайне сложно. Сводить все к слабости России и курсу НАТО на ее вытеснение из Европы было бы явным преувеличением.

Хотя из-за внутренних неурядиц, политической нестабильности, слабости власти,



неспособности к эффективному реформированию и затяжному экономическому кризису, закончившемуся дефолтом 1998 г., Россия ушла с мировой политической сцены намного основательнее и беспросветнее, нежели многие ожидали. Более того, будучи финансово зависимыми от коллективного Запада, российские лидеры приучили всех к тому, что, как бы они ни боролись против навязываемых им решений и ни отстаивали свое мнение, они в итоге с ними смиряются.

К тому же Москва не захотела или не смогла играть по тем правилам, которые установились к тому времени. Без этого она не могла восприниматься в качестве надежного предсказуемого партнера – на первых же демократических выборах по новой конституции победили жириновцы, и весь политический спектр страны по необходимости резко качнулся в сторону крайне правого популизма и национализма.

Не меньшее влияние на эволюцию ситуации оказало то, что Европейский Союз, в отличие от США, чуть ли не сразу взял курс на включение в свой состав в той или иной форме всей Европы, за исключением территории СНГ. В дальнейшем же стал претендовать и на нее. Уже в 1993 г. ЕС утвердил копенгагенские критерии, соответствие которым позволяло третьим странам влиться в интеграционное объединение.

ЕС принял в свои ряды нейтральные страны, традиционно поддерживающие с Россией особые отношения – Австрию и Финляндию. Со всеми бывшими странами соцлагеря и странами Балтии ЕС заключил т.н. европейские соглашения, открывавшие перед ними перспективу членства.

Ни полностью, ни частично отдавать под крыло ЕС Новую Европу, ее военно-промышленный комплекс и военные заказы, Вашингтон, естественно, не собирался. Такой геостратегический расклад его не устраивал. Их опережающее подключение к НАТО, с его точки зрения, расставляло бы все по своим местам.

Кроме того, США не могли оставаться в стороне от запущенного Германией процесса пересмотра итогов Второй мировой войны и послевоенного устройства Европы. Берлин заставил остальные государства-члены ЕС пойти на беспардонное нарушение Хельсинского акта и согласиться на развал Союзной Югославии. Итоговую точку в последовавшей череде балканских войн поставили те же Соединенные Штаты. На условиях, выгодных лишь им самим и ЕС. Ценой максимального унижения Сербии и окончательной антагонизации России.

Когда подписывался основополагающий акт Россия-НАТО 1997 г. о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности и в качестве форума для консультаций создавался Совместный постоянный совет, казалось, что теперь-то взаимодействие будет развиваться по восходящей. Нападение НАТО на Сербию и многодневные бомбардировки беззащитного мирного Белграда все перечеркнули. Премьер-министр России Евгений Максимович Примаков получил информацию о начале натовской операции, когда находился в воздухе по дороге в Штаты. Он отдал приказ развернуть самолет над Атлантикой. Все отношения между Россией и НАТО были заморожены.

**Создание Совета Россия-НАТО и первые результаты прагматического сотрудничества**

Новая попытка установить прочное конструктивное эшелонированное сотрудничество была предпринята лишь спустя несколько лет. Москва восстановила конституционный порядок в Чечне. Президентская власть в стране была консолидирована. Между новыми президентами России и США В.В.Путиным и Дж.Бушем-младшим установились вполне рабочие отношения. Москва выступила на стороне Вашингтона в борьбе с международным терроризмом.

Создание единого фронта после террористической атаки на США 11.09.2001 г. и необходимость опереться на помощь Москвы в Афганистане изменили все. Между Россией и НАТО начался новый, как всегда непродолжительный «роман». 28 мая 2002 г. в Риме на встрече в верхах Россия-НАТО было провозглашено создание Совета Россия-НАТО (СРН). В его лице Москва получила то, чего безуспешно добивалась многие годы. СРН давал ей возможность встречаться на равных с представителями государств-членов в формате «члены НАТО+1», а не «НАТО+1», как до этого при СПС.

Члены СРН, действуя в национальном качестве и в соответствии со своими коллективными обязательствами, были уполномочены принимать совместные решения и нести коллективную ответственность, индивидуально и совместно, за их выполнение. На уровне послов и военных представителей заседания СРН должны были проводиться не реже одного раза в месяц. На уровне мининдел, минобороны и начгенштабов – дважды в год. Глав государств и правительств – по мере возможности. Подготовка заседаний СРН и осуществление контроля за работой экспертов была возложена на Подготовительный комитет, собирающийся на свои заседания не реже двух раз в месяц. В практическом плане СРН дал жизнь 25 рабочим группам и комитетам для развития сотрудничества в ключевых областях.

СРН был учрежден в соответствии с Римской декларацией 2002 г. «Отношения Россия-НАТО: новое качество», подтверждающей и развивающей принципы Основополагающего акта 1997 г., который, таким образом, остался официальной основой двусторонних связей. В качестве ключевых областей сотрудничества в них перечислялись борьба с терроризмом, антикризисное регулирование, нераспространение, контроль над вооружениями и меры по укреплению доверия, противоракетная оборона театра военных действий, тыловое обеспечение, военное сотрудничество, военная реформа и гражданские чрезвычайные ситуации. Кроме того, в программу деятельности СРН, по взаимному согласию его членов, могли вноситься новые направления.

С 2004 г. СРН приступил к осуществлению плана действий по борьбе с терроризмом в целях повышения уровня общей координации и стратегического сотрудничества. В его рамках, в частности, осуществлялась совместная предварительная подготовка российских кораблей для участия с 2006 г. в военно-морской антитеррористической операции НАТО «Эктив индевор» («Активные усилия») по патрулированию вод Средиземного моря и контролю за судоходством.

Важнейшими слагаемыми сотрудничества по Афганистану стали воздушный и наземный транзит грузов через территорию России для войск США и НАТО, поставки афганскому правительству российских вертолетов, борьба с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков. Например, с декабря 2005 г. Россия приступила к осуществлению пилотного проекта по обучению и подготовке персонала из Афганистана и стран Центральной Азии борьбе с наркотрафиком.

Повышенное внимание уделялось подготовке к проведению в будущем возможных совместных военных операций и, соответственно, работе по повышению уровня оперативной совместимости вооруженных сил. Многие были сделаны для приобретения опыта совместных поисково-спасательных операций на море и в воздухе и планирования задействования гражданских служб в чрезвычайных ситуациях. Проводились исследования оперативной совместимости противоракетной обороны театра военных действий (ПРО ТВД) России и стран НАТО и совместные командно-штабные учения.

СРН использовался для обсуждения проблематики Договора об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ), Договора по открытому небу, мер укрепления доверия и безопасности, а также ядерных доктрин и стратегии. Наблюдатели приглашались для участия в полевых учениях по реагированию на инциденты, связанные с использованием ядерного оружия.

Как видим, в практическом плане сотрудничество интенсивно развивалось. Оно было выгодно США и НАТО, особенно в том, что касается Афганистана. Полезно России. Однако не решало главную задачу.

### **Роль обмана и самообмана в окончательной деградации отношений между Россией и НАТО**

В геополитическом плане сотрудничество с НАТО имело негативную и позитивную повестку. В том, что касается негативной, оно должно было воспрепятствовать:

а) расширению НАТО, съезающему барьер из нейтральных и неприсоединившихся государств между Россией и Альянсом, выводящему НАТО на наши границы и ликвидирующему круг стран, на особые связи с которым Россия могла бы положиться;

б) осуществлению США и НАТО внешнеполитических авантур, типа завоевания Ирака, свержения Муаммара Каддафи в Ливии или Башара Асада в Сирии, бьющих по интересам Москвы;

в) реализации геостратегического проекта натоцентричного мирового порядка, в котором России отводилась бы подчиненная второстепенная роль;

г) слому стратегического паритета между Россией и США, Россией и НАТО, в частности созданию американцами стратегических сил первого обезоруживающего удара по России и глобальной ПРО, девальвирующей ядерный потенциал Москвы.

С этой задачей сотрудничество между Россией и НАТО в рамках СРН по мелким и отдельным вопросам просто не могло справиться.

В том, что касается позитивной программы, оно должно было бы превратить Россию и НАТО в союзников, которые бы навсегда и безвозвратно «закапали топор войны», или, по крайней мере, в надежных предсказуемых партнеров. Одновременно с этим – создать благоприятные внешнеполитические предпосылки для ускоренного экономического и технологического развития страны.

До чего-то даже отдаленно похожего реальное сотрудничество между Россией и НАТО в рамках СРН явно недотягивало. Подобные цели даже не артикулировались. Если только критиками внешнеполитической линии Кремля.

Получалось, по большому счету, что СРН играл роль дымовой завесы, под прикрытием которой США и НАТО было легче продолжать осуществление своего геостратегического проекта в ущерб России. Об этом в значительной степени была Мюнхенская речь президента В.В.Путина 2007 г., когда он дал объективный, без прикрас анализ происходящего, объяснив всем, что «король-то голый».

Лидеры стран НАТО ничего подобного слышать не хотели. Речь сделала его неудобным партнёром для США и НАТО. Но все равно ничего не изменила. Осуществление прежнего геостратегического проекта, направленного теперь не только на переформатирование пространства бывшего соцлагеря, но и непосредственного окружения России, продолжалось.

В конечном итоге, оно завершилось сначала войной в Закавказье. Затем вооруженным конфликтом на Украине. В развязывании войны и в первом случае, и во втором Брюссель обвинил Москву. В 2008 г. постарался обелить действия режима М.Саакашвили, попытавшегося восстановить территориальную целостность Грузии и вернуть себе Южную Осетию вооруженным путем. Категорически отверг итоги войны, завершившейся тем, что Россия признала независимость Южной Осетии и Абхазии. В ответ прервал работу СРН.

Однако в марте 2009 г. 26 стран-членов Альянса приняли политическое решение возобновить ее. В любом случае Грузия все равно стала частью их геостратегического проекта и зависимой территорией, а США и НАТО нужен был транзит в Афганистан и поддержка операции со стороны России, а также продолжение взаимодействия в борьбе с терроризмом.

Объем сотрудничества, естественно, сократился. Диаграммы, развешенные в штаб-квартире Альянса, показывали это более чем наглядно. В остальном продолжался «бизнес эз южиал», т.е. в принципиальном плане ничего не изменилось, хотя коллективный Запад усиленно настаивал как раз на том, что возвращение к нему категорически невозможно.

С началом санкционной войны в связи с событиями на Украине действия НАТО были примерно теми же. Первым делом Альянс парализовал деятельность СРН, сам смысл существования которого заключался в том, чтобы служить каналом общения именно в чрезвычайных ситуациях. Затем заморозил все каналы институционального взаимодействия, все диалоги, проекты и программы.

На этот раз, однако, просто разрывом отношений, даже тотальным, НАТО не ограничился. Он пошел намного дальше:

- а) вернул Россию в число потенциальных противников, иначе, стран, от которых исходит военная угроза (а любую угрозу надо отражать);
- б) резко активизировал проведение учений – они идут тут и там в Европе практически беспрерывно;
- в) добился, чтобы государства-члены реально начали наращивать военные расходы – абсолютно

все: от воинственной Великобритании до маленького Люксембурга (до этого большинство отделялось одними лишь обещаниями);

г) принял решение об усилении своей военной инфраструктуры ближе к нашим границам и оказании военной поддержки т.н. «прифронтовым государствам», разместив на их территории дополнительно военную технику и воинские контингенты (пока на ротационной основе, чтобы не нарушать свои международные обязательства слишком уж откровенно);

д) надавил на страны, остающиеся вне блока, в частности на Черногорию и Сербию, чтобы они побыстрее присоединялись к нему;

е) развернул кампанию по очернению всего, предпринимаемого Москвой, и превратил ее в узловой компонент проводимого им военно-политического курса.

Еще совсем недавно НАТО находился в тяжелейшем кризисе. Он никак не мог отыскать свой “raison d’etre” – для чего и зачем он нужен. Ввиду несопоставимости военных потенциалов европейские союзники Штатам не очень-то были нужны. Альянс попытался отыскать его миссией в Афганистане – далеко за пределами своей ответственности, но потерпел там бесславное фиаско.

Конфронтация с Россией по поводу Украины вдохнула в НАТО новую жизнь. Вашингтон уложил своих европейских союзников обратно в одну «постель» с собой, гостеприимно разостланную Альянсом. Он разорвал мешавшую ему сцепку между Россией и Европейским Союзом, лишив их возможности для маневра. Более того, вернул жесткой силе определяющую роль в мировых делах и выработке политики. Если говорить обобщенно, вновь легитимировал натоцентричную модель европейского порядка, как довлеющую над всем остальным, и укрепил ее.

Было ли подобное развитие событий полностью неожиданным? Ответ – и нет, и да. С одной стороны, такой остроты противостояния ожидать было трудно. С другой – экспертное сообщество давно предупреждало о том, что отношения между Россией и НАТО строятся на песке. Никакое серьезное испытание они не выдержат.

В преддверии Лиссабонского саммита НАТО 2010 г. и встречи СРН в верхах, в которой принял участие тогдашний президент Д.А.Медведев, группой ведущих российских специалистов по заказу Института современного развития был подготовлен доклад об отношениях Россия-НАТО. В нем очень доходчиво разъяснялось, что для Брюсселя Основополагающий акт и Римская декларация, на которых эти отношения базируются, ничего не значат.

Брюссель вполне удовлетворен тем, что Москва их так лелеет и ими гордится. Никакой юридической силой они не обладают. Никого ни к чему не обязывают. Набиты красивыми словами и общими пожеланиями, от которых, когда придет время, можно будет легко отмахнуться. Настоящий механизм превентивной дипломатии и урегулирования кризисов в них не прописан. Использовать то, что есть, или нет, зависит лишь от доброй воли сторон. По мере развития конфликта на Украине и вокруг нее у Брюсселя она исчезла. По прогнозам, нескоро появится.

## **Бесперспективность совместных конструкций России с НАТО и ЕС для третьих стран**

Третий. В Москве понимали, что коллективный Запад откровенно спекулирует утверждениями, якобы исходящими от бывших союзников СССР, о том, что они боятся России, зреющих в ней реваншистских настроений, возвращения в прошлое, которыми обосновывалась их тяга к вступлению в Альянс. Однако игнорировать их было бы недальновидно. На них надо было давать адекватный ответ.

Им послужило предложение Москвы о двойных гарантиях безопасности, которые Запад и Россия предоставили бы всем тем, кто оказался между ними. С позиций здравого смысла – отличное предложение: оно реально давало ключ к тому, чтобы снять озабоченности в области безопасности.

Однако на самом деле эти утверждения были не более чем предлогом. Еще одной дымовой завесой. И коллективному Западу, и бывшим нужно было совсем другое. Они ратовали за такой миропорядок в Европе, при котором влияние России на европейские дела было бы сведено к минимуму, а осколки соцлагеря и СССР получили бы возможность пользоваться всеми благами, которые давала принадлежность к Западу.

Новые элиты стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы добивались в принципе лишь одного – интеграции в западный порядок. Вашингтон и Брюссель эти настроения, не афишируя, всячески поощрял. Несогласных убирал или менял. Не мудрено, что бывшие союзники категорически отказались от предложений Москвы, а ведущие европейские страны лишь в очередной раз развели руками: не можем же мы принуждать к чему-то новые демократии и не прислушиваться к требованиям народов.

В аналогичные ситуации Москва попадала и в дальнейшем. Выдвинутая ею инициатива заключения Договора о европейской безопасности откликнулась на реальную потребность в создании механизмов кризисного регулирования. В формализации процедур, с помощью которых можно было бы предотвратить эскалацию кризисов, сползание к полномасштабному конфликту и конфронтации. В придании им обязывающего характера, в отличие от основополагающего акта и ситуации с СРН, который в любой момент, как выяснилось, можно прихлопнуть. Обладая Россия и НАТО такими процедурами, может быть, ситуация вокруг Украины развивалась бы совсем другим образом. До этого – с Грузией.

Точно также и инициатива Москвы еще аж 2003 г. о формировании общего экономического пространства от Атлантики до Владивостока позволяла заняться строительством такого миропорядка в Европе, при котором третьим странам не надо было бы делать выбор между Россией и Западом – действовали бы общие правила игры.

Но все эти предложения исходили из того, что одной из главных сторон этих механизмов, равноправным и влиятельным участником становится Россия. Вот этого-то, а не Договора, общих пространств или чего-то еще, ни коллективный Запад, ни бывшие не хотели. Как им, к сожалению, кажется, их интересам соответствует прямо противоположное. Чем чреватые такое позиционирование, такие установки, такая политика, мы теперь очень хорошо видим. Однако, как их развернуть, остается открытым вопросом.

## **Провал ставки на ОБСЕ как зонтичной организации безопасности в Евро-Атлантике**

Четвертый. Москва хотела бы видеть Европу общим достоянием населяющих ее народов. Последовательно демократической, а не управляемой из какого-то одного центра. Дружественной по отношению к каждому из них, а не делящей их на своих и чужих. В которой все страны могли бы сотрудничать между собой на равных. Обладали бы равной неделимой безопасностью и равными возможностями. В которой интересы одних не ставились бы выше интересов других и последовательно уважались. Чтобы принимаемые решения были бы действительно общими, вырабатывались совместно с учетом вклада каждого, а не легитимировали чьи-то односторонние подходы.

Иначе говоря, Москва хотела бы видеть Европу свободной от межблокового противостояния и мышления. Оставившей в прошлом все, связанное с «холодной войной». В которой все страны были бы в первую очередь участниками единой системы коллективной безопасности, а только потом – какого-то блока. В которой все остальные союзы могли бы раствориться.

Подобному видению в максимальной степени соответствовала разработанная Москвой концепция превращения Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в центральное звено системы европейских и евроатлантических институтов. В соответствии с ней ОБСЕ должна была стать зонтичной организацией по отношению ко всем остальным. Единственной, которая была бы уполномочена действовать от лица всех стран Европы, Северной Америки, Средней Азии и Закавказья, принимать обязательные для всех решения и поручать их исполнение группам стран, НАТО, ЕС и другим.

Более целостной альтернативы натоцентризму трудно было себе представить. По сравнению со всеми остальными европейскими и евроатлантическими организациями, ОБСЕ обладала самым репрезентативным составом: в рядах Совета Европы, НАТО и ЕС находится лишь часть из тех, кто входит в ОБСЕ. Она была и остается наиболее инклюзивной. Наиболее легитимной, поскольку именно ею был сформулирован катехизис должного поведения всех стран, с которым все они согласились и обязались строго соблюдать. Он включает Хельсинский акт, Парижскую хартию и многие другие менее знаковые документы, о которых сейчас, почему-то, все реже и реже вспоминают. Она обладала и обладает самым широким и всеобъемлющим мандатом.

НАТО являлся классической военно-политической организацией. ЕС – преимущественно экономическим объединением интеграционного типа. СЕ сконцентрировался на тематике прав человека, демократии и правового государства. ОБСЕ поручалось заниматься всем. Не только вопросами безопасности, но и прав человека, экономики, нормотворчества. Три корзинки, по которым распределялись вверенные ей полномочия, всегда были чрезвычайно емкими. По крайней мере, на бумаге.

Да и отстаиваемая ею концепция безопасности выгодно отличалась от всех других. Под ней понималась всеобъемлющая безопасность, обеспечивающая государства-участники противоядием одновременно от всех угроз, включая экономические, экологические и все другие.

Главное – ОБСЕ изначально создавалась как система коллективной безопасности, стоящая над

военно-политическими блоками и призванная сгладить противоречия между ними. Напоминаю: военно-политические союзы гарантируют безопасность своим участникам от внешней опасности. Своим острием они направлены против внешнего врага, каким бы он ни был. Таковы НАТО и ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора.

Система коллективной безопасности имеет принципиально иной характер. Она гарантирует всем своим участникам защиту от угроз, которые могли бы исходить от любого другого участника (т.е. изнутри), и ее, по возможности, эффективное пресечение. Суть ОБСЕ, как и ООН, именно в этом.

На самом деле отношение к ОБСЕ в России всегда было далеко не однозначным. В стране немало политиков, считающих, что ОБСЕ способствовала развалу СССР, серьезно подорвав его иммунитет от враждебной идеологии и способность к самозащите. Понимали в России и то, что ОБСЕ структурно слишком слаба, чтобы составить реальную конкуренцию НАТО и ЕС.

Но розовые очки, через которые какое-то время предпочитала смотреть на мир российская политическая элита, были слишком толстыми. Вера в то, что «заграница нам поможет» – слишком укоренившейся.

К тому же, и это сыграло определяющую роль, выбирать-то было не из чего. Если бы, вместо того, чтобы в одностороннем порядке распускать СЭВ и ОВД, М.С.Горбачев договорился о создании мощной панъевропейской организации, в которую вошли бы бывшие противники, ситуация оказалась бы качественно иной. Но история не знает сослагательного наклонения.

ОБСЕ давала отличную площадку для добросовестного сотрудничества и взаимовыгодного решения любых вопросов европейской повестки по мере их возникновения. В этом плане она обладала колоссальным потенциалом и могла бы оказать большое позитивное влияние на происходящее в Европе.

Однако для того, чтобы ОБСЕ заняла центральное место в системе европейских и евроатлантических организаций, НАТО и ЕС должны были бы потесниться. Понятно, что они этого делать не хотели и не собирались.

Более того, они сначала подумывали даже о ее роспуске. По их мнению, которым они, не таясь, делились с российскими дипломатами, она свою миссию в основном выполнила. Помогла и с окончанием «холодной войны», и с утверждением общих ценностей, единственным хранителем которых НАТО и ЕС поспешили себя провозгласить. В мире сложилась принципиально новая ситуация, когда на «шахматной доске» мировой политики в качестве ключевых игроков остались преимущественно только западные международные организации. Они вполне могли взять на себя решение всех тех задач, которыми ОБСЕ призвана была заниматься. В чем должен был заключаться дополнительный оригинальный вклад ОБСЕ, они не понимали. Однако отказываться от уже имеющегося инструмента внешней политики, который, кроме того, на практике доказал свою действенность, было бы нерационально.

Поэтому стратеги НАТО и ЕС, а за ними и западные лидеры нашли для ОБСЕ другое призвание. Во-первых, на постоянной основе легитимировать в панъевропейском формате все те решения, которые хотели бы принять НАТО и ЕС. Во-вторых, осуществлять постоянный контроль за тем, что творится на пространстве бывшей Союзной Югославии и Советского



Союза, и подправлять происходящее там в желательном для себя ключе.

Это был геополитический проект превращения ОБСЕ из платформы для глобального сотрудничества в инструмент проведения политики НАТО и ЕС. Победил он, а не предложенный Москвой.

Конечно, не стоит все рисовать одной только краской. Картина намного более пестрая. Однако буквально несколько примеров для того, чтобы проиллюстрировать сделанные выводы.

ОБСЕ, будучи координатором международного наблюдения за проведением президентских и парламентских выборов, всегда «правильно» их оценивала – так как считали нужными Вашингтон и Брюссель. Когда это отвечало интересам НАТО и ЕС, выставлялись хорошие и отличные оценки – только своим, тем, кто уже в них или энергично стремится туда, – подтверждающие, что выборы свободные, демократические, без нарушений и вообще соответствуют. Когда речь шла о России и странах, тяготеющих к ней, – отрицательные. Причем, какими будут оценки, известно было заранее.

Первые полевые миссии ОБСЕ создала в свое время в странах Балтии. Формально, чтобы принудить к исполнению своих международных обязательств, включая соблюдение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. На самом деле – чтобы предотвратить возможные волны протеста со стороны русскоязычного населения.

Минская группа ОБСЕ по урегулированию конфликта вокруг Нагорного Карабаха была создана по инициативе Франции, а вовсе не России, как некоторые историки продолжают настаивать. В дальнейшем ее отодвинули на задворки, практически заменив институтом сопредседательства в Минской группе в составе России, Франции, чуть позже и США. Но Франция особое политическое присутствие в регионе за собой зарезервировала.

Очень неоднозначно оценивается деятельность в Чечне Рабочей группы ОБСЕ. Под давлением лавинообразной критики по поводу несоразмерного, непропорционального и невыборочного применения вооруженной силы и грубых нарушений прав человека Москва была вынуждена пойти на ее создание (Где, любопытно, были все эти радетели справедливости из НАТО и ЕС, когда Киев послал на усмирение Донбасса регулярную армию, наемников и ультраправые полувоенные отряды; когда Анкара прервала перемирие с PKK и вновь приступила к методичному проведению военно-полицейской операции в районах Турции, населенных курдами, и за ее пределами на манер того, как в начале 80-х годов прошлого века, за что по приговору Европейского суда по правам человека до сих пор выплачивает компенсации).

Рабочая группа взяла на себя роль посредника в отношениях между Москвой и властями отколовшейся от России республики. По сути же, вольно или невольно, она сделалась чуть ли не единственным орудием легитимации Хасавюртовского мира. Москва решила на то, чтобы не продлевать больше ее мандат только тогда, когда играемая ею одиозная роль стала более откровенно нетерпимой.

Из года в год ОБСЕ на ежегодных регулярных заседаниях СМВД и, с гораздо более значительным интервалом, на саммитах Организации принимала консенсусом политические заявления, содержащие как согласованные позиции по разным вопросам европейской и международной повестки, так и некоторый набор обязательств. Адресатами обязательств, по

странному стечению обстоятельств, выступали почти всегда только страны, остающиеся вне НАТО и ЕС. Естественно, что итоговые документы носили компромиссный характер, но, поскольку касались преимущественно происходящего на территории бывших Югославии и СССР, замороженных конфликтов и других моментов, затрагивающих жизненные интересы России, на практике получалось, что на компромиссы шла только Москва.

Раз за разом из нее выжимали все новые и новые уступки. Начиная с обязательств незамедлительно вывести в чистое поле, не создав для этого абсолютно никаких условий, без решения вопросов о принадлежности остающейся собственности, без каких-либо встречных обязательств (например, о вечном нейтралитете и т.д.), войска из стран Балтии. И вплоть до обязательств отказаться от присутствия даже символического контингента в Приднестровье, чем Кишинев усиленно козыряет до сих пор.

Плюс к этому значительная часть практической деятельности ОБСЕ концентрировалась в Варшавском Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и полевых миссиях. Решения в ОБСЕ принимаются консенсусом. Неприемлемые, в которых нарушается баланс интересов, теоретически всегда есть возможность заблокировать. Но только не в отношении конкретных действий этих структур ОБСЕ. Контролировать их деятельность у Москвы не получалось.

Российские же инициативы превратить ОБСЕ из процесса (что вполне удовлетворяет Вашингтон) в нормальную международную организацию с уставом, четкой регламентацией того, что вправе и что не вправе делать председательствующая страна, генеральный секретарь, БДИПЧ, другие структуры ОБСЕ, регулярно торпедировались.

На ратификацию пересмотренного ДОВСЕ, действующая версия которого по понятным причинам утратила актуальность и связь с реальностью, страны НАТО и ЕС так и не пошли.

Закончилось это все тем, что Россия в какой-то момент стала утрачивать интерес к ОБСЕ, вместе с группой государств начала принимать декларации, требующие придать деятельности ОБСЕ сбалансированный, невыборочный и недискриминационный характер, переориентировать ее обратно на решение общих проблем континента и борьбу с общими вызовами. Дело дошло до того, что в Москве стали ставить под сомнение целесообразность дальнейшего участия в ОБСЕ. Поэтому даже в таких солидных и уважаемых журналах, как «Россия в глобальной политике», появились статьи, объясняющие, почему нам надо оставаться в Организации и как лучше использовать ее потенциал для продвижения наших интересов.

Хорошо, что «горячие головы» не возобладали. Потенциал ОБСЕ оказался востребованным в связи с конфликтом на Украине и вокруг нее. Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ вносит большой вклад в поиски урегулирования. Она служит действенным сдерживающим фактором. Хотя в какой-то степени препятствует распространению откровенной дезинформации.

Удачно, что в нужный момент председательство в ОБСЕ находилось в руках Швейцарии. Берн очень много сделал для того, чтобы дать «нормандской четверке» и всем заинтересованным сторонам реальный инструмент воздействия на ситуацию.

Сейчас председательство в ОБСЕ перешло к Германии. С учетом ее веса в европейских и

мировых делах и возросших амбиций, от нее ждут ощутимых сдвигов в эффективности работы Организации. Россия в этом тоже заинтересована.

## **Против забвения концепции Большой Европы как альтернативы «натоцентризму» и Расширяющейся Европы**

Пятый. Абсолютно необъятные возможности строить общую демократическую Европу для всех, избавленную от блокового мышления, противостояния и конфронтации, от тяжелейшего наследия «холодной войны», Европу равноправных народов, Европу без разделительных линий, давало вступление России в Совет Европы. Эта авторитетнейшая международная организация классического типа, по праву считающаяся «совестью континента», послужила своего рода зародышем европейского интеграционного проекта.

В отличие от НАТО и ЕС, она встала на путь объединения в своих рядах всех желающих, всех стран, полностью или частично расположенных в Европе и связанных с европейской традицией своей культурой и историей. Она оказалась единственной из западных международных организаций, которая сумела трансформироваться в подлинно панъевропейскую. В ней, кстати, Россия имеет привилегированный статус, войдя в круг основных плательщиков – в преддверии 28 февраля в Москве и Страсбурге торжественно отметили 20-летие со дня завершения Москвой всех формальностей, необходимых для обретения членства в СЕ.

Ее уставная цель – способствовать сближению стран и народов на базе общих ценностей защиты прав человека, плюралистической демократии и правового государства. По кругу своего ведения она является организацией универсальной компетенции. Ей поручено заниматься всеми и любыми вопросами европейской повестки, за исключением относящихся к военной сфере: от культурного наследия и социальной сплоченности до правового сотрудничества и криминализации помощи террористам.

К жемчужинам СЕ относятся Европейская конвенция по правам человека, Страсбургский суд, помогающий государствам обеспечивать ее соблюдение, Пересмотренная Социальная хартия, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и ряд других международных инструментов (за два десятилетия своего членства Россия присоединилась к 66 из них) и мониторинговых механизмов. Ценность СЕ для всех государств-членов заключается в том, что правовые достижения и завоевания Организации являются частью их внутреннего права и являются, таким образом, неотъемлемым слагаемым их внутреннего правового порядка, сближающим их между собой и объединяющим их в единое целое.

Встав на путь превращения в панъевропейскую организацию, СЕ взял на вооружение несколько очень полезных, плодотворных и перспективных идей. Одна из них – о демократической безопасности. Ее стержнем являются представления о том, что государственно-правовое строительство на национальном уровне в соответствии с одинаково понимаемыми предписаниями защиты прав человека, плюралистической демократии и правового государства и взаимное содействие на международном уровне его осуществлению вносят весомый вклад в укрепление мира, политической стабильности и поступательного

развития на континенте.

Другая - о Большой Европе (Greater Europe). Ее послыл, казалось бы, очень прост. Европа в одинаковой степени принадлежит всем расположенным в ней странам и проживающим в ней народам. Все они обладают равными правами на участие в ее формировании и благоустройстве. Все они вносят посильный вклад в ее утверждение как объединяющего всех пространства общих представлений, идеалов, ценностей и устремлений. Оно состоит из накладывающихся друг на друга, взаимосвязанных и взаимодополняющих правового пространства, гуманитарного, культурного, социального и т.д.

Но такой послыл в корне противоречит притязаниям НАТО и ЕС на главенство. На моноцентризм. На то, чтобы служить единственным оракулом, судьей и прокурором для всех. На то, чтобы указывать остальным, что делать, как делать и зачем делать.

Отрицает концепцию концентрических кругов, сомнительная честь изобретения которой принадлежит наиболее успешному председателю Европейской Комиссии Жаку Делору, не жалевшему труда на ее воплощение в жизнь. Он утверждал, что в центре европейского проекта, т.е. в центре всего, находится ядро стран Европейского Союза. Вокруг располагаются страны, перед которыми открыта перспектива вступления в ЕС. Далее следуют страны, тяготеющие к ЕС, но которые на него рассчитывать не могут. Впоследствии Брюссель с подачи Швеции, Великобритании, Польши и стран Балтии придумал для них «Восточное партнерство», а затем особый тип ассоциации с зоной свободной торговли плюс. За ними располагаются все остальные, с которыми нужно поддерживать хорошие отношения, дабы они не препятствовали утверждению подобной картины мира.

Такой послыл противостоит идеологии Широкой или, иначе, Расширяющейся Европы (Larger Europe). В соответствии с ней строительство Европы идет из Брюсселя, на условиях Брюсселя и по кальке, разрабатываемой Брюсселем.

Преимущества концепции Большой Европы, по сравнению со всем остальным, видны невооруженным взглядом. Она проникнута философией инклюзивности, эгалитаризма, равноправного участия. Не допускает каких-либо разделительных линий в Европе по определению. Не может быть направлена против кого бы то ни было.

Не удивительно, что когда российское экспертное сообщество, специалисты, участвующие в работе Валдайского клуба и Совета по внешней и оборонной политике, обосновывали предложения о Союзе союзов, объединении России, ЕС и третьих европейских стран в более широкий интеграционный проект, об интеграции интеграций, они были далеки от того, чтобы «выдумывать велосипед». Естественно, что они использовали, в том числе, и богатый идейный багаж представлений о Большой Европе. Ведь эти идеи - не что-то абстрактное, умозрительное, любительское. За ними стоит авторитетнейшая панъевропейская организация, обладающая большим моральным авторитетом, включенная в семью европейских и евроатлантических организаций, накопившая солидный опыт практической работы по сближению внутреннего устройства и политики своих членов.

Казалось бы, вот он - идеальный инструмент для построения той Европы, о которой мы все мечтаем. И в идейном, и в организационном плане. По воспоминаниям наших дипломатов, на

рубеже 1990-х американские и есовские члены официальных делегаций часами рубились за то, на какое место поставить СЕ в перечне европейских и евроатлантических организаций. Есовцы безоговорочно отводили ему первую позицию.

Однако чуть ли не с самого начала закрепления доминирующего положения НАТО и ЕС в европейской архитектуре СЕ оказался сдвинутым на обочину политических процессов, протекающих на континенте. Натовцы были готовы терпеть СЕ только на приставном стульчике и в качестве субподрядчика. Через ОБСЕ странам НАТО и ЕС действовать было намного легче и проще. СЕ работал профессионально и основательно. Требовались же всегда оперативное развертывание и быстрая политически ангажированная реакция.

Наиболее жестокий удар в спину СЕ нанес Европейский Союз. С одной стороны, он стал забирать себе проблематику, которая на протяжении десятилетий оставалась прерогативой СЕ, и выводить из-под действия ее контрольных механизмов свои страны. Шаг за шагом он расширял свою компетенцию на те области, в которых до того царствовал СЕ, и создавал параллельные структуры.

Так, СЕ много сделал для налаживания сотрудничества между правоохранительными и правоприменительными органами государств-членов, между судами, прокуратурами, антинаркотическими и антикоррупционными агентствами и т.д. и его регламентации. Только в масштабах континента. Сугубо классическими методами межгосударственного взаимодействия.

ЕС сделал формирование пространства свободы, безопасности и правосудия столь же мощным столпом своей деятельности, как создание и обеспечение функционирования общего рынка. Благодаря Амстердамскому и Лиссабонскому договорам провел сначала его частичную, а потом и полную коммунитаризацию, т.е. вписал в механизмы наднационального строительства. Тот набор многосторонних международных конвенций, который разработал СЕ, использовал в качестве отправной точки для принятия своих директив, а впоследствии и регламентов. Конечно, более современных и далеко идущих.

ЕС покусился даже на святое святых СЕ, самое большое его достижение – Европейскую систему защиты прав человека. Он создал свое собственное Агентство по основным правам человека. Принял Хартию фундаментальных прав, в чем-то повторяющую Европейскую конвенцию по правам человека, но имеющую гораздо более широкий предмет регулирования. В течение какого-то времени она просуществовала в качестве политического документа. Однако Лиссабонским договором ей был придан обязывающий характер. Участником же Европейской конвенции ЕС так до сих пор и не стал, несмотря на прямое предписание сделать это, включенное в Лиссабонский договор. Несколько лет СЕ и ЕС совместно писали соответствующий договор, однако Суд ЕС признал его противоречащим учредительным договорам интеграционного объединения.

С другой стороны, ЕС переориентировал СЕ на содействие определенной части европейских государств в подготовке к будущему членству в интеграционном объединении и осуществление массированных программ внедрения прошлого опыта СЕ в реализуемое новыми членами государственно-правовое строительство.

Конечно, подготовка к вступлению в ЕС, а через десятилетие к решению задач «Восточного партнерства» никакого отношения к истинным целям Организации не имела. Тем не менее, она хорошо вписывалась в ее мандат. Кроме того, Европейская Комиссия и государства-члены ЕС, не скупясь, давали дополнительные деньги.

При этом как-то опускалось, что на основную деятельность у Организации денег не хватает. Что она вынуждена резать другие проекты и программы. На второстепенную деятельность отвлекаются огромные кадровые ресурсы. Никакой добавленной стоимости зачастую то, что она продолжает из года в год делать, давно уже не несет.

Посвятить внедрению можно было максимум пару лет, показать, что и как делается. Потом полностью, подчеркиваем, полностью передать местным правительственным, неправительственным и добровольческим структурам. Подключить к подобного рода деятельности международные неправительственные организации.

Замыкаться на этом значило возводить вчерашний день в разряд приоритетов. Устраняться от постановки новых задач. Ограничивать свои возможности заниматься новыми вызовами, с которыми сталкивается континент. К их числу относятся сотрудничество в борьбе с новыми формами терроризма и организованной преступности, миграция, старение населения, социальные последствия новой индустриальной революции, Интернет и все порождаемые им проблемы и т.д. Терять инициативу в области нормотворческой деятельности, что всегда было коньком и преимуществом СЕ.

Увы, все так и случилось. К тому же часть стран ЕС повела массированную атаку против многоаспектности в функционировании Совета и предложила ему сконцентрироваться только и исключительно на проблематике триады: прав человека, плюралистической демократии и верховенства права. Сдерживать это наступление, против которого Россия и ряд других государств настойчиво выступают, у Москвы получается далеко не всегда.

Из некогда мирной и «семейной» Организации, где все – свои и заслуживают уважительного отношения, СЕ стал превращаться в платформу для взаимных упреков, обвинений и оскорблений. Особую нетерпимость и односторонность проявила Парламентская Ассамблея СЕ. Прежняя культура поиска того, что объединяет, а не разъединяет, деликатного ведения дел, ставки на выработку поддерживаемых всеми подходов, была утеряна. Горько и обидно.

И все же СЕ остается важным, умным, профессиональным инструментом, который можно и нужно использовать для преодоления нынешнего тупика в панъевропейском сотрудничестве и его перевода в дальнейшем на принципиально новые основы, отвечающие целям и идеалам построения Большой Европы. Если это еще возможно.

Однако наибольшим разочарованием для России и концептуальным фиаско стало то, куда зашли отношения между ней и Европейским Союзом. Об этом – в нашей следующей редакционной статье. Также как и о запущенном Россией альтернативном геополитическом проекте.

© *Марк ЭНТИН, главный редактор,  
профессор МГИМО МИД России  
Екатерина ЭНТИНА, доцент НИУ ВШЭ*

