

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ РАН**

Стратегические ценности и политическая структура Евроатлантической безопасности

**Материалы ситуационного анализа в рамках проекта
Евроатлантическая инициатива в области безопасности (EASI)
Москва, 25 мая 2010 г.**

**МОСКВА
ИМЭМО РАН
2010**

УДК 327.36
ББК 66.4
Евро 24

Евро 24

Научные редакторы: академик Дынкин А.А., д.п.н. проф. Иванов И.С.

Стратегические ценности и политическая структура Евроатлантической безопасности / Материалы ситуационного анализа в рамках проекта Евроатлантическая инициатива в области безопасности (EASI), Москва, ИМЭМО РАН, 29 июня 2010 г. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 36 с.

ISBN 978-5-9535-0236-8

Сборник «Стратегические ценности и политическая структура Евроатлантической безопасности» подготовлен по материалам ситуационного анализа в рамках проекта Евроатлантическая инициатива в области безопасности (Euro-Atlantic Security Initiative – EASI). Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы с целью разработки предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве. Основным партнером в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности. Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой Президентом РФ и МИД РФ.

Данный сборник продолжает серию публикаций под эгидой ИМЭМО и EASI в России. В сборнике рассматриваются концептуальные, идеологические и политические аспекты понятия Евроатлантической безопасности, анализируются возможности совместных действий, а также институционально-управленческие и правовые характеристики структуры Евроатлантической безопасности.

The collection “Strategic values and political structure of Euro-Atlantic security” is based on the findings of the situation analysis, organized in the framework of the Euro-Atlantic Security Initiative (EASI) project. The EASI was launched by the Carnegie Endowment for International Peace and is implemented by the group of prominent politicians and experts from Russia, the USA and Europe with the goal to elaborate proposals on the new Euro-Atlantic security structure. IMEMO is the key partner of the project in Russia. All participants of the project see the solution of the problems not through the prism of Russian-Western relations, but in the context of common threats to the security. Such an approach serves for more effective promotion of Russian vision of all-European security. The EASI project and Russian active participation in it were recognized as expedient by the President of the Russian Federation and the Ministry of Foreign Affairs.

This collection continues the series of publications under IMEMO and EASI aegis in Russia. It contains the analysis of the conceptual, ideological and political aspects of the notion of Euro-Atlantic security, the options for joint actions, as well as institutional, management and legal characteristics of the Euro-Atlantic security structure.

Редактор и составитель: И.Я.Кобринская

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0236-8

© ИМЭМО РАН, 2010

Содержание

1. Стратегические ценности и политическая структура Евроатлантической безопасности. Постановка проблемы и краткое изложение дискуссии	5
2. Концептуальный подход: формирование позитивной повестки дня. А.В. Загорский	12
3. Идеология: базовые ценности, общие цели, консолидация и продвижение демократии. Ф.А. Лукьянов	18
4. Новая парадигма: от мирного сосуществования к общим действиям. А.И. Никитин	23
5. Глобальное управление: международные институты, модели, право. А.В. КОРТУНОВ	29
Список участников ситуационного анализа	35
О Евроатлантической инициативе в области безопасности.....	36

«СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ».

(Ситуационный анализ, ИМЭМО РАН, 25 мая 2010 г.)

Постановка проблемы и краткое изложение дискуссии

Ситуационный анализ в рамках «Стратегические ценности и политическая структура Евроатлантической безопасности», организованный ИМЭМО РАН открыл серию дискуссий по проблемам Евроатлантической безопасности в рамках проекта Евроатлантическая инициатива в области безопасности (ЕАСИ) в России.

Тема первого ситуационного анализа была предопределена особенностями трехстороннего (США – Европа (ЕС) – Россия) формата проекта ЕАСИ. Принципиально важное значение для проекта, особенно на первом этапе работы, имеют два момента. Первый, и это выявилось уже на первых встречах членов Комиссии ЕАСИ, связан с *необходимостью уточнения основных понятий, концепций*, теоретических и методологических моментов. В не меньшей мере, чем ученые, актуальность выработки общего понятийного аппарата, общего языка почувствовали и члены Комиссии ЕАСИ, занимающиеся практической деятельностью. Подтвердила свою справедливость известная формула – «нет ничего более практичного, чем хорошие теории».

Вторая особенность проекта – нацеленность на *выработку общего для участников от трех сторон видения Евроатлантической безопасности и соответствующих рекомендаций*, чему вольно и невольно препятствует негативный опыт эпохи холодной войны и серьезные просчеты последних двух десятилетий. В идеале новая система Евроатлантической безопасности должна: базироваться на принципах эффективного сотрудничества; исключать возможность применения двойных стандартов; решать общие проблемы безопасности и при этом, как минимум, не противоречить базовым интересам безопасности субъектов – участников системы.

Исходя из вышеуказанного, главными темами первого ситуационного анализа организаторы выбрали наиболее трудные фундаментальные вопросы и сосредоточились на поиске общих, приемлемых для трех сторон подходов к проблемам Евроатлантической безопасности. Это 4 темы:

1. Формирование позитивной повестки дня, или иными словами, попытка выработки нормативного подхода;
2. Идеология: базовые ценности, общие цели, консолидация;
3. Новая парадигма общих действий;
4. Глобальное управление, управление международной политической системой, роль Евроатлантического ареала.

Экспертам было предложено ответить, в частности, на следующие вопросы:

- Есть ли альтернативы *позитивной* повестке дня?

- Каково оптимальное позиционирование России в Евроатлантической безопасности: полная интеграция в структуры безопасности, частичная интеграция, независимое позиционирование с возможностью участия или неучастия в общих действиях и принятии решений?

- Способна ли Россия поддерживать национальную безопасность вне стратегии, направленной на «общие действия»?
- Каковы основные приоритеты *позитивной* повестки дня?
- Насколько вообще целесообразна для России идеологическая составляющая при формировании структуры Евроатлантической безопасности для России или имеет смысл сосредоточиться на общих интересах и целях?
- Что может более эффективно служить «локомотивом» к общим действиям (миротворческие операции, создание совместной ПРО, укрепление режима контроля над вооружениями)?
- Следует ли акцентировать понятие «гуманитарной безопасности» при переходе к политике «общих действий»?
- В каких регионах (за пределами Евроатлантической зоны) и в каких форматах возможны «общие действия»?
- Каково состояние и роль существующих институтов в глобальном управлении?
- Насколько нынешнее состояние институтов соотносится с российскими инициативами по европейской безопасности?

Среди вопросов, касающихся собственной российской специфики, особое внимание экспертов вызвала проблема баланса между повесткой дня модернизации (развития) и повесткой дня безопасности, а также идеологическая составляющая, ценностные подходы к проблемам безопасности.

Тезисы для первой дискуссии «Концептуальный подход: формирование позитивной повестки дня» были подготовлены профессором МГИМО (У) МИД РФ А.В.Загорским. По его мнению риски, связанные с жесткой безопасностью, в настоящее время на Евроатлантическом пространстве низки, а в центре внимания, в первую очередь, должны находиться новые угрозы, формирующиеся и реализующиеся за пределами этого пространства. Определяя наиболее перспективные направления сотрудничества России, других европейских стран и США, Загорский обозначил ряд конкретных проектов: партнерство во имя модернизации, совместная ПРО, обеспечение оперативной совместимости в рамках Совета Россия-НАТО, стабилизация Афганистана и укрепление ОБСЕ.

Тезисы прокомментировал профессор философского факультета ГУ-ВШЭ В.К.Кантор. Предложенная концепция была оценена как «трезво-оптимистическая». Однако отмечалось, что не следует забывать о разнородности Европы и о том, что русским, возможно, следует стать русскими европейцами так же, как существуют французские европейцы и американские европейцы. Указывалось на значимость межкультурных противоречий, демографических проблем и хрупкость техногенной цивилизации.

В ходе дискуссии в качестве «интеллектуальной провокации» был выдвинут тезис о делимости безопасности и предложение ограничить понятие Евроатлантической безопасности, исключив из него Центральную Азию и Кавказ. Однако, перспективность и реализуемость такого подхода вызвала сомнения у участников ситуационного анализа.

Как альтернатива позитивной повестке дня в России существует «негативная» – пребывание упивающейся своей особостью России на обочине мирового развития. Говоря о «позитивной повестке дня», подразумевающей интенсификацию сотрудничества России и Запада, необходимо иметь в виду, что не все в России готовы её поддержать. Против европейского пути выступают сторонники неоимперской идеологии, поддерживающие проект авторитарной модернизации, которая, впрочем, по мнению большинства экспертов, в России неосуществима. Не определившись со стратегическим выбором, Россия сможет сотрудничать с Западом лишь по узким темам, таким как ситуация в Афганистане.

Подчеркивалось, что в поиске новых возможностей для сотрудничества заинтересованы все, начиная с высшего руководства России. Ведь формирование «позитивной повестки дня» происходило уже в начале 2000-х, с формированием Совета Россия-НАТО и началом диалога по общим пространствам с ЕС, но затем произошел откат назад. Помимо «позитивной» и «негативной» была выделена «пассивная» повестку дня, предполагающая ожидание предложений от партнеров и также являющаяся для России нежелательной. Использованное в тезисах А.В.Загорского для характеристики поступательного развития отношений между Россией и Западом слово «конвергенция» выгодно отличается от вызывающего у многих в России аллергию и непонимание термина «интеграция».

Был поставлен под сомнение тезис о том, что «жесткая безопасность» теряет свое значение в Европе, учитывая военные действия в конфликтах вокруг Косово и Грузии. Была высказана точка зрения, что если модернизация является важной для России, то ее значимость для США и ЕС вызывает вопросы. Поэтому направление модернизации необоснованно рассматривать как перспективное с точки зрения международного сотрудничества. Также были выражены сомнения в перспективности совместной работы по проблемам Афганистана, поскольку США и европейские участники международной коалиции, покинув эту страну, постараются забыть о ней. Евросоюз, по мнению некоторых экспертов, в настоящее время не является стратегическим глобальным игроком. Треугольник таких игроков наряду с США и Россией должен был бы скорее включать не ЕС, а Китай.

В свою очередь, участию России в формировании «позитивной повестки дня» могут помешать внутренние факторы – угроза дезинтеграции, нестабильность на Кавказе, антизападничество и антиамериканизм правящего класса. Необходимо также учитывать, что продвижение в направлении «позитивного» развития отношений с другими европейскими странами и США потребует от России определенных уступок и нужно определиться, на какие из них она готова пойти.

Отвечая на высказанные соображения, автор тезисов А.В.Загорский подтвердил, что в Европе, по его мнению, отсутствует угроза масштабной войны, а тема модернизации может стать объединяющей, если модернизация будет вести к конвергенции, т.е. сделает Россию, другие европейские страны и США более похожими друг на друга.

В этой связи была также подчеркнута необходимость увязывать безопасность с развитием и пытаться совместить «повестки дня», направленные на достижение этих двух целей.

Для разработки совместной повестки дня безопасности было также предложено провести в рамках «Евроатлантической инициативы безопасности» анализ доктрин безопасности участвующих сторон и попытаться, если не гармонизировать их, то, по меньшей мере, представить иерархию вызовов. Была также поддержана предложенная в тезисах идея о возможности совместной работы в области ПРО.

Предложение об составлении «иерархии вызовов» было поддержано участниками дискуссии. Была также отмечена важность диалога с НАТО по новым угрозам и необходимость привлечения к сотрудничеству Китая в тех случаях, где это возможно. В целом, проявление антикитайского вектора в российской политике было бы столь же опасно, как и проявление антизападного.

В то же время содержащийся в тезисах вывод о вероятном замещении «Большой восьмерки» «Большой двадцаткой» был подвергнут критике, так как у этих форматов разная специализация и большую перспективность в целом имеет «Большая восьмерка». В качестве ключевой проблемы, мешающей интенсификации сотрудничества по Афганистану, был выделен вопрос о наркотрафике.

В целом тезис о постепенной деактуализации проблем «жесткой безопасности» не нашел широкой поддержки экспертов. В дискуссии подчеркивалось, что уходить от обсуждения «жесткой безопасности» еще очень рано. Следует учитывать происходящие качественные изменения в обычных и ядерных вооружениях. Этот вопрос должен присутствовать в повестке дня, но при этом должен подаваться уважительно и неконфронтационно. Не подвергалась сомнению значимость вопроса об обеспечении оперативной совместимости России и НАТО, но в то же время подчеркивалась необходимость исключить возможность участия российских войск в операциях без мандата ООН.

Для дискуссии по второй теме «Идеология: базовые ценности, общие цели, консолидация и продвижение демократии» тезисы были подготовлены Ф.А.Лукияновым. Он полагает, что Европа далека от понимания целей своего движения, а существующие в Европе международные организации переживают кризис. ЕС слабеет, а Россия исчерпала потенциал, обеспечивавший развитие в прошедшее десятилетие, поэтому формирование действительно многополярного мира несет им обоим угрозу стратегической маргинализации. Ответом может стать выработка общей геополитической идентичности России и ЕС. Принятие Россией «европейских ценностей», то есть принципов современного управления, как считает Лукьянов, будет происходить по мере осознания активной частью российского населения того, что они способствуют достижению результатов, поэтому ключевым понятием для Большой Европы должна стать «эффективность».

Тезисы прокомментировал главный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения» А.В.Рябов. Он указал на то, что ценности зачастую являются лишь инструментом, легитимирующим определенные практики, и нынешняя российская ценностная модель успешно легитимирует стабильность, но проявляет слабость, когда возникает потребность в модернизации. Диалог о ценностях, по мнению Рябова, вряд ли возможен в условиях, когда в России сохраняется низовая коррупционность, клиентелизм и монополизм.

В дискуссии по второй теме указывалось, что идеологическая и ценностная проблема России в том, что она не прошла через эпоху просвещения, что негативно сказалось на ценностных установках элиты и общества. «Перескочить через эпоху невозможно».

Был высказан и поддержан рядом экспертов тезис о том, что выстраивая диалог о ценностях, не следует забывать, что атлантизм и либерализм не едины, внутри них есть много ценностных противоречий. В последнее время Европа отходит от ценностей социальной справедливости, а США, напротив, движутся к ним.

По мнению участников, российская элита не всегда была антизападной. В начале 90-х гг. настроения были другими, а изменение произошло под влиянием политики Запада. Если конкретизировать вопрос о ценностях, две ценностные установки, в отношении которых Россия и Запад расходятся, это «управляемая демократия» и эксклюзивность постсоветского пространства.

Реальное сообщество безопасности, как полагает часть экспертов, появится только в случае глубокой ценностной конвергенции, а если Россия попытается строить такое сообщество только на основе интересов – т.е. на основе учета реальных потенциалов и ресурсов – то скорее проиграет, чем выиграет.

Однако рядом других участников дискуссии такая постановка вопроса не была поддержана. Так, задавался вопрос, должна ли и Европа усваивать российские ценности, если идет разговор о конвергенции. Подчеркивалось, что, говоря о России, не следует забывать, что страна чрезвычайно разнообразна в цивилизационном и культурном плане. Необходимо учитывать позицию мусульманского населения и вести с ним диалог, и в этом смысле Россия могла бы что-то предложить Европе, где уже обсуждался вопрос о евроисламе. Выражалось сомнение в том, что в Европе есть стремление к объединению с Россией, и в том, что США спокойно отнеслись бы к такому объединению.

В целом был в целом поставлен под вопрос целесообразность активного ценностного подхода при формировании общей повестки дня Евроатлантической безопасности. Формирование общих ценностей должно быть не столько предпосылкой, сколько результатом сотрудничества. В качестве аргумента приводился тот факт, что идеология не мешает развитию отношений США и Китая, а сотрудничество в области безопасности должно влиять на формирование ценностей. Указывалось также на драматическое отличие ценностей в Северной и Южной Европе, а также у разных представителей каждой страны.

Было высказано мнение, что существует чрезмерная драматизация ценностного разрыва. В действительности Россия уже вошла в систему ценностей коллективного Запада, и все ценности выражены в подписанных Россией международных обязательствах, которые должны в полной мере соблюдаться и российскими партнерами. Степень расхождения между Россией и партнерами в отдельных областях, по некоторым оценкам, меньше, чем между США и ЕС.

Тезисы к обсуждению третьей темы «Новая парадигма: от мирного сосуществования к общим действиям» подготовил профессор МГИМО А.И.Никитин. Он выделил четыре направления возможного развития российской внешней политики и политики безопасности: стать полноценным «полюсом» мировой политики; подтвердить европейскую ориентацию России и стать частью «расширенного Запада»; не вливаться в «Запад», а соединить Россию и Запад в едином глобальном «Севере»; стать «рядовой развитой страной». Глобализация функций и зоны ответственности Евросоюза и НАТО в сфере безопасности привели, по мнению Никитина, к эрозии Евроатлантического пространства. Требуются переговоры о разделении и взаимодополнении функций (особенно в конфликтном урегулировании) между региональными международными организациями.

Тезисы прокомментировала ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН И.Я.Кобринская, которая заметила, что вариант «рядовой страны» для России невозможен, а превращение в центр силы может стать стратегической целью. Переориентацию с ООН на «Большую Восьмерку», упомянутую Никитиным в контексте сценария глобального «Севера»,

комментатор считает неоправданной. Противостоять эрозии Евроатлантической конфигурации было бы возможно через расширение формата до транс-тихоокеанского, с включением Восточной Азии. С целью нейтрализации различий в подходах сторон, было предложено обратиться к концепции гуманитарной безопасности, а также воспользоваться идеей академика Е.М.Примакова о разделяемых всеми «стратегических ценностях» - ценностях мира, стабильности, безопасности государства и личности, нераспространения оружия массового уничтожения. Такое понимание ценностей позволило бы снять проблему идеологизации.

В ходе дискуссии было указано на то, что стереотип доминирования на постсоветском пространстве устарел. Было выдвинуто предложение провести обсуждение конкретных российских интересов в каждой из стран этого пространства, с тем чтобы прояснить возможности сотрудничества с Западом в регионе. Обсуждая сценарии развития России, было подчеркнуто, что нельзя полностью исключать и сценария превращения России в сырьевой придаток Китая. Были одновременно высказаны контраргументы против варианта, представляющего Россию самостоятельным центром силы, поскольку такая цель приведет к конфронтации, а в качестве позитивной платформы был предложен «новый атлантизм».

В то же время сценарий самостоятельного центра силы, России как одного из центров глобального управления не является конфронтационным, а в отсутствии такой роли или целеполагания России будет тяжело приспособливаться к новым международным реалиям.

Идея обратиться к концепции гуманитарной безопасности была поддержана рядом участников. Отмечалось, что это понятие зарождалась в рамках ООН, но после 2001 г. США потеряли к ней интерес. Это редкий случай, когда Россия может выступить не реципиентом концепции, а принять участие в ее формулировании.

Была высказана точка зрения, что вместо «гуманитарной безопасности» следовало бы обратиться к более конкретному термину «качество жизни» и, в частности, подумать о необходимости более скоординированного подхода к оказанию помощи развитию, где Россия уже сейчас играет серьезную роль. Опираясь на концепцию неделимой безопасности, можно демонстрировать открытость треугольника Россия-ЕС-США, привлекая к сотрудничеству широкий круг региональных организаций.

Предложение концентрироваться на многостороннем сотрудничестве как механизме организации общих действий по конкретным проблемам было поддержано.

В то же время участники совещания обратили внимание на то, что никто не готов брать на себя ответственность за постсоветское пространство, в то время как нестабильность в этом регионе усиливается. Было предложено укреплять ОДКБ, организацию, в существовании которой должны быть заинтересованы и ЕС, и США.

По четвертой теме ситуационного анализа «Глобальное управление: международные институты, модели, право» тезисы были подготовлены Президентом Фонда «Новая Евразия» А.В.Кортуновым. Он полагает, что идеология либерализма всегда противостояла не только концепции «большого правительства», но и любым вариантам «глобального управления». Чтобы новое глобальное управление стало реальностью необходим глобальный и драматичный системный сбой старого миропорядка, а либеральный консерватизм должен смениться левыми и левоцентристскими парадигмами. Однако сочетание необходимых предпосылок в ближайшем будущем маловероятно. Кортунов считает, что задуматься следует не столько о международных институтах, сколько о

международных режимах. Эффективный международный режим не навязывает свои нормы государствам, но содействует тому, что государства реализуют свои интересы через эти нормы. Режим открыт не только для национальных государств, но и для негосударственных субъектов мировой политики.

В дополнение к тезисам А.В.Кортунов предложил подумать о достижении договоренностей по конкретным субрегиональным и функциональным (энергетика, юстиция) вопросам и отметил, что механизм контактных групп (возможно, по Кавказу) может быть лучше постоянных институтов.

Тезисы комментировал А.В.Загорский. Он указал на проблему договороспособности сторон и призвал не создавать новые режимы и институты, а укреплять существующие. Оптимальным, по его мнению, было бы участие России в НАТО, или хотя бы некие союзнические отношения, возможно, с использованием механизмов Совета Россия-НАТО.

В ходе дискуссии было выражено мнение, что необходимо отказаться от идей нового концерта держав или великих международных организаций. Следует учитывать несколько слоев разнотипных акторов (включая религиозные общности), большинство из которых государствами не являются, но тоже испытывают потребность в защищенности, которую необходимо удовлетворять.

Отмечалось также, что Евроатлантическая безопасность не может базироваться на одном договоре. В качестве подтверждения была упомянута схема глобального управления, предложенная нынешним генеральным директором ВТО П.Лами и отводящая ключевую роль ООН.

Подводя итоги ситуационного анализа В.Г.Барановский напомнил, что целью проекта является выход на общее понимание проблем безопасности и формулировка конструктивных идей, которые были бы приемлемы и могли бы помочь организовать Евроатлантическое пространство безопасности.

А.В.Загорский

Профессор МГИМО (У) МИД РФ

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД: ФОРМИРОВАНИЕ ПОЗИТИВНОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Общие соображения

Новая позитивная повестка дня Евроатлантической безопасности формируется уже давно под воздействием глубоких изменений в общей обстановке как в Европе, так и в мире в целом. Для нее характерно прежде всего объективное отступление назад тех рисков и угроз для безопасности (прежде всего традиционной – военной или «жесткой»), которые были характерны для периода «холодной войны».

Сегодня вероятность крупного вооруженного конфликта в Европе с вовлечением в него значительного числа государств если не равна, то почти равна нулю. Вероятность межгосударственных вооруженных конфликтов и войн в Евроатлантическом пространстве также минимальна, если не считать отдельные периферийные регионы этого пространства (прежде всего – Центральная Азия).

Сохраняется остаточный потенциал эскалации локальных (в основном внутригосударственных) конфликтов в Европе, прежде всего – на части постсоветского пространства (Южный Кавказ, Молдова) и в меньшей степени – в Юго-Восточной Европе (бывшая Югославия и Албания).

Эти перемены нашли отражение в радикальном сокращении тяжелых вооружений и вооруженных сил всех бывших участников ОВД и стран НАТО (старых и новых), которые могли бы предназначаться для территориальной обороны и (или) широкомасштабного внезапного нападения или нападения на соседние государства.

Современное сосредоточение дискуссии на вопросах «жесткой» безопасности не имеет, таким образом, объективной основы, а носит скорее субъективный характер.

На передний план соображений в области безопасности прочно вышли новые трансграничные опасности и угрозы, а также более широкие угрозы для международной безопасности (такие как опасность распространения оружия массового уничтожения, потенциальные внутригосударственные и межгосударственные вооруженные конфликты), формирующиеся и реализующиеся главным образом за пределами Европы и Евроатлантического пространства.

Сегодня противодействие новым вызовам и угрозам для безопасности за пределами Европы и нейтрализации их влияния на ситуацию в области безопасности внутри Евроатлантического пространства стали приоритетом (в том числе отражающимся в распределении ресурсов государств) для всех стран региона, в том числе для России.

Поэтому новую позитивную повестку дня не нужно изобретать. Она уже есть. Вопрос заключается только в том, ***как оптимально перейти к ней***. Как сделать так, чтобы вопросы новых транснациональных вызовов для безопасности прочно закрепились в качестве главных в повестке дня отношений России с США, НАТО и ЕС. Чтобы «старые», во многом уже неактуальные проблемы «жесткой» безопасности не мешали движению вперед, даже если не все они будут иметь в ближайшее время удовлетворительное для всех сторон решение.

При этом следует иметь в виду что:

- общие вызовы, на которые России и Западу надо искать совместный ответ, генерируются скорее за пределами Европы, чем в самой Европе;
- значимость отдельных из этих вызовов, не говоря уже об их решениях, зачастую по-разному видится в России, Европе и США, то есть, почти нет примеров таких вызовов, которые одинаково воспринимались бы как экзистенциальные и в России, и на Западе;
- это затрудняет поиск совместных решений и согласование общих действий, которые всеми сторонами воспринимались бы как императив и которые могли бы быть положены в основу долгосрочных, в том числе институциональных решений, основанных на взаимном сотрудничестве;
- если такие долгосрочные решения и могут быть найдены, они, скорее всего, не будут одномоментным и универсальными (что-то вроде Договора о европейской безопасности), а будут формироваться в результате органического наращивания сотрудничества на важных для всех сторон направлениях взаимодействия;
- наиболее прочных решений в утверждении позитивной повестки дня сотрудничества в области безопасности можно добиться в результате поступательной политической, хозяйственной и правовой **конвергенции** между Россией и западными странами, которая в перспективе облегчит согласование институциональных рамок для их взаимодействия, способствующих фактической или даже формальной **интеграции** России в систему институтов Евroatлантической безопасности по мере их развития.

Крупные блоки новой повестки дня

Отталкиваясь от предшествовавших и нынешних дискуссий, представляется целесообразным основные усилия по наращиванию взаимодействия между Россией и Западом сосредоточить на трех основных направлениях:

1. Партнерство во имя модернизации

Страны Северной Америки и Европы – естественные партнеры России в осуществлении стратегии комплексной модернизации страны. В рамках такого партнерства могут и должны решаться многие вопросы трансформации России, включая не только привлечение инвестиций, современных и перспективных технологий, но решение задач российских внутренних реформ: обеспечения гарантий прав частной собственности, честной экономической и политической конкуренции, формирования правового государства, сильной независимой судебной системы, борьбы с коррупцией и другие.

Формально не имеющее прямого отношения к решению вопросов политики безопасности партнерство во имя модернизации следует рассматривать как важный механизм конвергенции с европейскими странами, превращения России в современную стабильную, благополучную и демократическую державу, способную и готовую выступать в качестве одного из ключевых партнеров США и ЕС в решении, в том числе, вопросов международной безопасности.

2. Международная безопасность: новые вызовы и урегулирование конфликтов

Если мы принимаем вывод о том, что основные вызовы для безопасности государств и обществ Евроатлантики генерируются за пределами этого региона, то представляется целесообразным основное внимание сосредоточить не столько на проблемах европейской безопасности, сколько активизировать работу по институционализации механизмов политических консультаций и главное – выработки совместных решений, осуществления совместных и (или) параллельных действий по предотвращению и урегулированию локальных и региональных конфликтов вне Европы, решению других проблем безопасности (задача, которую мы так и не решили в рамках СРН).

На ряде важных направлений современной повестки дня международной безопасности (Афганистан, иранское и северокорейское ядерные досье, Ближний Восток, контрраспространение и ядерная безопасность) такие консультации и взаимодействие есть.

Важно, однако, устранить следующие недостатки такого диалога и взаимодействия:

- регулярно возникающие проблемы носят не институциональный (у нас достаточно площадок для таких обсуждений, а формула «контактных групп», как бы они ни назывались, позволяет оперативно формировать рамки для обсуждения конкретных проблем в гибком составе участников, подключая к нему по мере необходимости государства вне Евроатлантического пространства), а содержательный характер; поэтому акцент должен быть сделан на сближение позиций и поиск решения проблем, как это имело место, в частности, в конце 80 – начале 90-х гг. в ходе урегулирования региональных конфликтов, возникших в годы «холодной войны»;
- реальное партнерство в решении проблем международной безопасности возможно только в том случае, если Россия (как и другие участники этого процесса) не будет выступать в роли ментора, отвергающего варианты решений, предлагаемые другими участниками консультаций, а будет выдвигать свои конструктивные решения проблем, которые могут найти консенсус у партнеров;
- партнерство в решении проблем международной безопасности останется поверхностным, если Россия не будет вносить свой, пусть скромный, материальный вклад в осуществление согласованных решений – политических, военных и (или) экономических.

3. Глобальное хозяйственное и финансовое регулирование и надлежащее управление в международном масштабе

Особенно с учетом постепенного «отмирания» «восьмерки» через нарождающиеся механизмы группы «двадцати» важно зафиксировать институциональное участие России в решении вопросов регулирования и управления мирохозяйственными процессами.

При этом надо понимать, что в формате «двадцатки» у России меньше возможностей влиять на принимаемые решения, чем в «восьмерке». Поэтому важно ее участие в согласовании и продвижении в «двадцатке» согласованной (насколько это представляется возможным с учетом в том числе разногласий между западными странами) с ведущими государствами Евроатлантического региона повестки дня.

Важным направлением повестки дня «двадцатки», присутствовавшей также в «восьмерке», может и должно стать согласование общих критериев надлежащего управления, нацеливающих развивающиеся и беднейшие страны на укрепление формирования внутренних институтов развития при поддержке развитых стран (нечто вроде усовершенствованной программы НЕПАД).

При этом надо иметь в виду, что утверждение стандартов надлежащего управления и устойчивого развития является одним из ключевых инструментов политики предотвращения эскалации локальных и региональных конфликтов. Оно закономерно рассматривается как важнейшее направление превентивной политики безопасности.

Конкретные проекты

Не предвосхищая содержание консультаций по вопросам партнерства во имя модернизации, укрепления международной безопасности и мирохозяйственного управления (они будут наполняться конкретным содержанием по мере развития ситуации) важно сосредоточить усилия на реализации нескольких приоритетных проектов, осуществление которых позволило бы существенно усилить потенциал позитивного партнерства в отношениях между Россией и Западом, отодвигая на задний план споры и разногласия последних лет.

В качестве таких конкретных проектов нам видятся следующие:

Партнерство во имя модернизации представляется целесообразным развивать не только по линии отношений Россия – ЕС, но и распространить его на отношения России и ЕС с общими соседями.

Программа Восточного партнерства ЕС в последние годы все больше обособлялось от взаимодействия между Россией и ЕС, порождая далеко не всегда оправданное ощущение конкуренции между ними в Восточной Европе и на Южном Кавказе. Это ощущение можно в значительной степени снять, если постараться в максимальной степени гармонизировать готовящиеся к реализации в рамках Восточного партнерства проекты с содержанием многочисленных диалогов Россия – ЕС.

Для этого целесообразно сравнить предлагаемые восточным партнерам ЕС конкретные проекты с повесткой для диалогов ЕС с Россией на предмет выявления проектов:

- совпадающих по своему содержанию;
- предлагаемых в рамках Восточного партнерства, но представляющих интерес и для отношений России с ЕС;
- обсуждаемых Россией и ЕС, но потенциально представляющих интерес и для реализации целей программы Восточного партнерства.

Такое сопоставление повесток дня в рамках регионального форума с участием представителей России, ЕС и шести участников Восточного партнерства позволило бы обеспечить максимально возможную конвергенцию программ сотрудничества.

Общим направлением такого взаимодействия могла бы стать реализация партнерства во имя модернизации не только в отношениях России с ЕС, но и в их

отношениях с «общими соседями». Ведь в конечном итоге там речь тоже идет о трансформации, которая обеспечила бы модернизацию постсоветских государств.

Совместная ПРО

Необходимо воспользоваться открывающимся сейчас (в третий раз) окном возможностей для организации сотрудничества с США и НАТО с целью построения основанной на сотрудничестве (кооперативной) системы ПРО для Европы.

Такая система вряд ли будет в полном смысле общей. Но ее можно построить путем сложения и интеграции формирующихся национальных и многосторонних систем слежения за ракетными пусками, предупреждения о ракетном нападении и систем перехвата.

Налаживание такого сотрудничества в принципе должно снизить накал эмоций в отношении американских планов в области европейской ПРО, перевести обсуждение данного вопроса в плоскость сотрудничества.

Оперативная совместимость с СРН

В случае налаживания предметного и конструктивного диалога по широкому кругу вопросов международной безопасности не следует априори исключать возможность участия России в совместных с США и НАТО операциях за пределами Европы, которые осуществлялись бы не миротворческими силами, а формируемыми силами быстрого развертывания НАТО (неважно – по линии НАТО или в рамках коалиции заинтересованных стран). Для того чтобы иметь такую возможность, необходимо уже сейчас начать работу по обеспечению совместимости российских сил быстрого реагирования с силами быстрого реагирования НАТО (а в двустороннем плане – с экспедиционными ударными силами США).

Помимо направления важного сигнала о том, что мы не исключаем подлинно партнерские и даже квази-союзнические отношения с США и НАТО, начало такой работы позволило бы придать важный дополнительный импульс формированию компактных экспедиционных сил в рамках реформы Вооруженных Сил Российской Федерации.

Взаимодействие с СРН также позволило бы снять часть высказываемых российскими военными озабоченностей относительно их недостаточного охвата мерами доверия и безопасности и контроля над вооружениями.

Будущее Афганистана

Стабилизация и урегулирование положения в Афганистане сегодня является, очевидно, лучшим примером совпадения важных интересов безопасности России, США и европейских стран НАТО и ЕС. Никто не заинтересован в появлении здесь нового экстремистского режима и в провале США и НАТО.

Но существуют разные взгляды на то, как может развиваться ситуация по мере постепенного сокращения сил НАТО и ее партнеров в Афганистане, какой стратегии придерживаться на период после передачи ответственности афганским властям.

Эту тему надо сделать центральной в диалоге России с США, НАТО и странами ЕС, имея в виду сделать предельно транспарентными друг для друга свои оценки развития ситуации и ее перспектив, политическое планирование (варианты действий в том или ином случае) с целью в максимальной степени синхронизировать возможные действия сторон в том или ином варианте развития ситуации в

Афганистане, а по возможности — согласовать параллельные или совместные действия для разных вариантов.

Укрепление ОБСЕ

Договориться об учреждении миссии ОБСЕ на Южном Кавказе, сделав ее мандат таким образом нейтральным с точки зрения вопроса о статусе Абхазии и Южной Осетии.

Усилить возможности ОБСЕ (действующего председателя) предпринимать определенные (четко оговоренные) шаги по предотвращению эскалации конфликтов, не дожидаясь окончательного формирования консенсуса в Организации, с тем чтобы предупреждать ненужное обострение отношений в случае эскалации.

Предусмотреть в рамках неформального соглашения, что миссию ОБСЕ на Южном Кавказе и ее отделения на местах будут возглавлять только представители нейтральных государств (Австрия, Ирландия, Финляндия, Швейцария).

ИДЕОЛОГИЯ: БАЗОВЫЕ ЦЕННОСТИ, ОБЩИЕ ЦЕЛИ, КОНСОЛИДАЦИЯ, ПРОДВИЖЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ

Спустя 20 лет после того, как на европейском континенте произошли радикальные перемены, Европа далека от понимания того, куда она движется и каковы должны быть цели этого движения. Идеалы, провозглашавшиеся после окончания холодной войны, реализованы лишь отчасти. В результате расширения евро-атлантических институтов – НАТО и Европейского союза – линия, которая делит Старый Свет на сферы конкурирующего влияния, сместилась на восток, но не исчезла. Иными словами, единая Европа, эпоху которой провозглашала Хартия для новой Европы в 1990 году, не появилась, хотя баланс сил заметно изменился в пользу западных структур. Ни Россия, ни страны, находящиеся между Россией и ЕС, не обрели стабильного места в общеевропейской архитектуре.

Главным достижением европейских процессов считается создание на континенте ситуации, которая препятствует возникновению войн. Построение миролюбивой процветающей Европы привычно называют в числе крупнейших успехов интеграционных процессов 1950-х-1990-х годов, а также плодом бесконфликтного демонтажа коммунистической системы. Однако период после холодной войны оказался, на самом деле, намного менее мирным, чем предшествовавшие ему десятилетия идеологической конфронтации. Помимо междоусобных конфликтов (Югославия, Грузия, Азербайджан, Молдавия, российский Северный Кавказ), спровоцированных перекройкой геополитической карты континента, случились две региональные войны с участием великих держав – косовская в 1999 и югоосетинская в 2008 году.

Институты, на которых строится европейская политика – НАТО, ДОВСЕ, ОБСЕ, Европейский союз, СНГ – переживают кризис разной глубины и продолжительности. Причины упадка в каждом случае свои, но в целом можно сказать, что все структуры так и не смогли адаптироваться к стремительным изменениям, происходящим в мире. Главное из них – смещение центра международных событий в другие части планеты и утрата Европой значения ведущей площадки мировой политики и ее ведущего участника. Сталкиваясь с обостряющейся конкуренцией со стороны лидеров развития – США и Азии, Европа в целом по-прежнему не осознает своих реальных перспектив в 21 веке.

Трезво взглянуть в будущее не позволяет погруженность в прошлое. В случае Евросоюза – это упоение прежними успехами, своего рода самогипноз, имеющий целью внушить самим себе убежденность в том, что если европейская интеграция преодолевала периоды застоя в прошлом, то сможет делать это и в будущем. Иными словами, ЕС исходит из ощущения феноменальной успешности интеграционного проекта во второй половине XX столетия, экстраполируя этот успех и на новый век. При этом во внимание не принимается тот факт, что теперь отсутствуют две важнейшие «подпорки», позволявшие Старому Свету концентрироваться на

саморазвитии – наличие консолидирующей внешней угрозы и американского патроната, определявшего четкие рамки взаимодействия.

Россия не готова трансформировать великодержавную идентичность, которая была свойственна ей на протяжении последних 400 лет истории. Очевидно стремление взять реванш за прежние неудачи, доказать себе самим и окружающим, что геополитический и экономический коллапс конца прошлого века был исторической случайностью, и Россия в состоянии полностью восстановить мировое влияние.

Но даже если считать эти две системы представлений правомерными, нельзя не признать, что соответствующие им повестки дня исчерпаны. Пока осознание этого отсутствует, поскольку высока инерция восприятия, свойственного 20 веку с его крайне идеологизированной политикой. Кроме того, и Россия, и ЕС предпочитают держаться за иллюзию самодостаточности, рассчитывая – без особых на то оснований – на свою способность сохранить влияние каждый по отдельности.

Европейский союз достиг пика своего экономического, политического и идеологического успеха к концу 20 века, далее развитие застопорилось. Оно требовало перехода на качественно иной уровень интеграции с постепенным преодолением национальных суверенитетов и превращением единой Европы в мощного и конкурентоспособного международного игрока. Шаг в этом направлении был сделан с введением единой валюты, однако необходимые дальнейшие движения по формированию европейского экономического правительства и общеевропейской политической идентичности не последовали. Напротив, расширившийся и ставший намного менее единообразным в культурно-политическом плане Евросоюз не только резко снизил эффективность управления, но и стал расслаиваться на государства разной категории, что противоречит самим идейным принципам европейской интеграции. Ощущение морального эталона, на котором во многом строилась «мягкая сила» европейской модели, размывается и из-за растущего внутреннего раздражения, и из-за достижения геополитических пределов «механического» расширения и ЕС и НАТО. Дальнейшее расширение, если европейские элиты его захотят, сопряжено с рисками экономического, политического и даже при наименее благоприятном развитии событий военного характера.

В результате внутри Европы появилось множество дисбалансов, а существующие механизмы оказались не в состоянии эффективно нивелировать различие интересов разных государств и групп стран. Принятие Лиссабонского договора, который должен был превратить Европейский союз в консолидированного мирового игрока, пока имеет, скорее, обратный эффект: страны, имеющие внешние амбиции, ищут возможности реализации их за пределами общеевропейских институтов, в частности, путем укрепления двусторонних связей с важными партнерами. А роль единой Европы на глобальной арене постепенно смещается в сторону солидно выглядящего статиста. Это ощущение усугубляется неспособностью европейских союзников ни сформулировать общее видение будущей миссии НАТО (представление Западной и Восточной Европы кардинально отличаются), ни проявить готовность в содействии Соединенным Штатам при решении ими задач в отдаленных от Европы частях земного шара.

Россия, в свою очередь, оправившись от геополитического нокдауна 1990-х годов, достигла пика своего восстановительного развития к концу 2010-х. Международное влияние, которое можно было вернуть, опираясь на нефтегазовые изобилие, укрепление государственных институтов и повышение внешнеполитической

активности, было восстановлено к 2007-2008 году. Однако потенциал быстрого геополитического подъема 2000-х годов исчерпан, и страна достигла потолка возможностей, по крайней мере, в своем нынешнем социально-экономическом и политическом состоянии. Мировой экономический кризис наглядно продемонстрировали границы реальной силы России сейчас и впредь. Страна с убывающим населением, недиверсифицированной сырьевой экономикой, изношенной инфраструктурой и падающим качеством человеческого капитала не имеет возможности рассчитывать на лидирующие позиции уже в среднесрочной перспективе, не говоря уже о более дальнем горизонте.

Возможности постсоветской реинтеграции, открывающиеся сейчас, могут привести к ярким политическим успехам в сопредельных странах, несут соблазн перенапряжения в погоне за престижем и отхода от модернизационной парадигмы внутри страны. При этом задача сохранения паритета с соседним Китаем, наиболее активно развивающимся государством мира, скорее всего, станет для России в предстоящие годы и десятилетия основным императивом внешнеполитического развития. Это потребует качественного повышения экономической эффективности и активного привлечения иностранных партнеров для совместных проектов.

Несмотря сложную диалектику отношений, уходящую корнями вглубь веков, Россия и Европа, которая сегодня объединена в ЕС, являются *очень молодыми геополитическими образованиями*. По сути, Российская Федерация и Европейский союз – ровесники. Российский триколор, знаменовавший конец Советского Союза, взвился над московским Кремлем 25 декабря 1991 года, а Маастрихтский договор, в соответствии с которым создан Евросоюз, подписан полтора месяца спустя. Ни Россия, ни Европа никогда не существовали ранее в нынешних границах и современной национально-государственной форме. Процесс создания новой идентичности – неимперской России, которая пытается внедрить демократические формы правления, и Европейского союза, стремящегося превратиться в консолидированную общность нового типа, – проходит параллельно и дается с большим трудом. При этом Европа и Россия взаимно влияют на создание идентичности друг друга, традиционно выступая в роли полюсов притяжения и отталкивания одновременно.

Помимо противоречивых внутренних явлений и в России, и в ЕС, важнейшую роль для самоидентификации играют внешние факторы – быстро меняющаяся глобальная среда, которая бросает новые и неожиданные вызовы. Формирование действительно многополярного мира, к идее которого и россияне, и европейцы всегда относились позитивно, несет и России, и Евросоюзу угрозу *стратегической маргинализации*. Это заметно на фоне быстрого роста влияния азиатских стран, прежде всего Китая, и связанной с этим переориентацией внимания Соединенных Штатов с Евроатлантического на азиатско-тихоокеанское пространство. Как представляется, в ближайшие несколько лет этот процесс примет явные и необратимые формы, что остро поставит перед Москвой и европейскими столицами вопрос о месте в мире 21 века.

Задачей, решение которой определит будущее не только Евразии, но и всей мировой политики, является формирование за 10-15 лет *общей геополитической идентичности России и Европейского союза*, которая связана с необходимостью придать *развитию новый импульс в расширенных рамках*. Если этого не произойдет, каждая из отдельно создававшихся идентичностей будет, вероятно,

концентрироваться на идее «крепости», защиты собственного представления о себе от нарастающего давления внешних обстоятельств. В результате и Евросоюз, и Россия рискуют превратиться через несколько десятилетий из *субъектов в объекты* мирового процесса.

Интеграция России в единое европейское пространство на основе общих ценностей или технических критериев, на которую рассчитывали в конце прошлого столетия, не состоялась. Помешали не столько идейные расхождения, сколько геополитическая несовместимость двух акторов, каждый из которых по-своему претендует на самостоятельность и лидерство. Возможно, осознание геополитической реальности нынешнего века, которая пока не открывает блистательных перспектив ни России, ни Европейскому союзу, заставит по-новому взглянуть на проблемы интеграции.

Россия и Европа нуждаются в принципиально новой повестке дня, которая соответствовала бы реалиям 21 века:

- возвращение Большой Европы в центр мировой политики;
- преодоление в контексте экономического взаимопроникновения существующего разделения Европы и устранение остающихся внутренних угроз безопасности;
- придание экономического динамизма и повышение конкурентоспособности, нахождение нового баланса между социальной защищенностью и гибким интенсивным развитием;
- решение вопроса об идентичности в условиях убывания коренного населения и роста доли инокультурного элемента во всех европейских странах, сохранение культурно-политической самобытности в глобальной проницаемой среде.

Дискуссия о ценностях как объединяющем или разделяющем факторе в отношениях между Россией и остальной Европой, продолжавшаяся на протяжении всех двадцати лет, зачастую носила конъюнктурный характер. Если взглянуть на эту проблему с *прагматических позиций*, ситуация представляется вполне решаемой.

Европейский ценности, которые имеются в виду в контексте этой дискуссии – не список фиксированных постулатов, а набор выработанных эмпирическим путем базовых принципов о том, как должно быть устроено современное государство, чтобы оптимальным образом выполнять свои функции. К числу таких принципов относятся разделение властей, независимое судопроизводство, свобода информации, баланс интереса личности и общества и т.п. В соответствии с историческим опытом, накопленным европейскими нациями, именно эти правила социально-государственного устройства лучше всего обеспечивают национальное развитие. Однако путь к их реализации был длительным и извилистым. При этом ни один из них не является раз и навсегда утвержденной догмой, сила рационального европейского подхода всегда заключалась как раз в способности гибко подходить к обстоятельствам. Совершенно очевидно, что «ценности» способны служить объединяющим фактором только в самом общем виде, попытка унифицировать их конкретное воплощение, например, в Швеции, Греции, Нидерландах, Ирландии и Италии привела бы краху всей системы.

Россия в силу особенностей своего исторического развития находится дальше от реализации принципов, называемых «европейскими ценностями». Русская история демонстрирует скачкообразное усвоение европейских норм в определенные периоды истории, которое сопровождалось тяжелым процессом преодоления традиции и откатов назад между этими моментами. Особо стоит отметить, что современная российская власть, в каких бы текущих отношениях она ни состояла с Европой и Западом, не отрицает необходимости движения России по европейскому пути развития, споры идут вокруг его темпов и форм. В этом смысле анти-европейские настроения (речь идет не о внешней политике, а о восприятии модели) играют в сегодняшней России меньшую роль, чем в прежние времена. Любопытно, что современную Европу в России часто критикуют как раз за то, что она отклоняется от тех подходов, которые делали ее успешной в истории, ЕС осуждают за догматизм и бюрократизированность, отсутствие гибкости.

Принятие Россией «европейских ценностей», то есть принципов современного управления, будет происходить по мере осознания активной частью российского населения того, что они способствуют достижению результатов, то есть эффективности и прогрессу.

Вообще, *эффективность должна стать ключевым понятием* для Большой Европы. В мире обостряющейся конкуренции экономические и политические модели, сформировавшиеся в Евросоюзе и России, уступают более адаптивным и динамичным экономикам в других частях света. Идея совместного прогресса во имя развития, когда-то сформулированная отцами-основателями европейской интеграции, должна быть востребована вновь в границах всей Большой Европы. Жан Монне когда-то сформулировал интеграционную формулу, которая во второй половине 20 века привела Западную Европу к небывалому успеху: наличие масштабной политической цели (обеспечение прочного мира), опора на выгодные участникам экономические средства (объединение стратегических активов для минимизации издержек) и соблюдение равноправия за счет паритетного делегирования суверенных функций наднациональным органам.

Сегодня дальнейший процесс интеграции в Европейском союзе наталкивается на препятствия внутри и вовне. Внутри – неготовность суверенных государств отказаться от существенных элементов национального суверенитета и сделать шаг к федеральному устройству Европы, что значительно повысило бы ее дееспособность на международной арене. Вовне – противодействие России, которая поставила задачу не допустить втягивания государств к востоку от Евросоюза в зону экономического притяжения ЕС и политического влияния НАТО, и готова идти на риск, чтобы остановить логику «Европы концентрических кругов».

Для продолжения процесса преобразования Европы, преодоления ее раздела, максимального использования ее конкурентных преимуществ, возвращения мировой роли, обеспечения мира и стабильности необходим столь же масштабный подход, как тот, которым руководствовались инициаторы объединения Западной Европы в конце 1940-х – начале 1950-х годов. Но теперь он действительно должен охватывать всю Европу от Атлантики до Тихого океана. Четкое формулирование задачи и трезвая оценка реальности позволит найти и способы урегулирования противоречий, как это случилось 60 лет назад.

НОВАЯ ПАРАДИГМА: ОТ МИРНОГО СОСУЩЕСТВОВАНИЯ К ОБЩИМ ДЕЙСТВИЯМ

1.«Новые формулы» российской внешней политики и политики в сфере безопасности, сформулированные в последние два десятилетия, уже отслужили свое и нуждаются в замене:

- Призывы к обеспечению «многополярности» носили компенсаторный характер: в условиях ослабленной России и агрессивно-неконструктивного (прежнего) американского руководства Москва опасалась установления американоцентричной «однополярности» в международной системе. По мере усиления в последние два десятилетия Евросоюза и Китая как комплексных центров силы, а также частичного восстановления сил самой России «многополярность» была подтверждена, а перспективы американоцентричной «однополярности» перестали вызывать прежние опасения.
- Формула «мирного сосуществования» досталась «в наследство» от прежнего этапа преодоления открытого противоборства социально-политических систем и идеологий. Как и *«разрядка международной напряженности»*, она была прогрессивным шагом вперед по сравнению с предшествующим им формулами «борьбы двух систем», но в условиях окончания «холодной войны» ненужным образом подчеркивает *разделенность, расколотость* мира и *временность* мирного сосуществования (ведь сама формула советских времен не означала отказа от стремления к «победе» над Западом в отдаленной перспективе).
- Многократно повторявшаяся в последние годы¹ формула *«прагматизма»* как основной линии российской внешней политики позволила эффективно избавиться от прежних идеологически мотивированных союзов (в частности, дифференцировать политику в отношении «братских» стран СНГ, стран ЦВЕ, «уйти» из большинства развивающихся стран, с которыми раньше связывала их «социалистическая ориентация», поменять «точку отсчета» в региональных балансах «Северная-Южная Корея», «Израиль-Сирия» и др. В то же время пассивная формула «прагматизма» имеет «транзитный» характер, нужна на переломное время, но не может оставаться политической парадигмой великой державы, стремящейся в активные глобальные акторы.

Предложенная в статьях министра иностранных дел С.В.Лаврова² формула *«конкуренция глобального характера в цивилизационном измерении»* (с пояснением, что «предметом конкуренции становятся в том числе ценностные ориентиры и модели развития») адекватнее, но подчеркивает разобщение и состязательность

¹ В том числе в комментариях и разъяснениях МИД к «Концепции внешней политики Российской Федерации» двух последних редакций.

² Лавров С.В. Россия и мир в XXI веке. – «Россия в глобальной политике», №4, 2008.

крупных «цивилизационных островов», вызывает ненужные ассоциации с терминологией Хантингтона и Фукуямы.

Последняя формула новой парадигмы может получить иное развитие, если опереться не на понятие «цивилизаций» (коих в современном мире по определению не более десятка, и которые требуют «аггрегирования» отдельных стран в крупные «цивилизационные острова», невольно противопоставляемые друг другу), а на понятие «*социальной модели*».

Индивидуальных моделей экономического и социально-политического развития в мире – многие десятки, иногда они индивидуально выработаны в масштабах одной страны, а в ряде случаев сложились как общие модели для нескольких схожих стран. *Социальная модель (будь-то «американская модель» или «российская модель») – это уникальное исторически сложившееся сочетание особенностей экономической, политической социальной организации общества.* В отличие от «формаций» или «цивилизаций», понятие социальной модели охватывает не только «общее» в разных странах, но и их уникальные, в том числе политические и культурные, особенности.

Глобализующийся мир предстает в такой парадигме как параллельное взаимодополняющее развитие многих десятков социальных моделей, которые несколько по-разному отвечают на вызовы социально-политического развития, соревнуются, но редко поглощают или вытесняют друг друга. Вместо двух противостоящих хоккейных команд, из которых в жесткой игре одна непременно должна победить другую, мы имеем метафору двух сотен спортсменов, идущих, пусть с разной скоростью, в одном направлении на марафонской дистанции.

В глобальном взаимодействии социальных моделей между ними возможны трения, но возможна и прагматическая взаимопомощь, адаптация лучших практик из чужих моделей без «идеологического» отторжения. Такой подход не предполагает унификации моделей, растаскивания их к «полюсам», создания единой «универсальной» подходящей всем модели. «Российская модель» социально-политического устройства смотрится в таком контексте, во-первых, как равноправная, во-вторых, как уже состоявшаяся, в-третьих, как возможная к экспорту и заимствованию другими ее лучших черт, в-четвертых, как способная без идеологического «стеснения» к адаптации успешных практик других моделей.

2. У России есть четыре возможных направления развития *новой парадигмы в сфере внешней политики и безопасности* (не считая конфронтационных вариантов).

Первый – *стать полноценным «полюсом»* мировой политики со своей внятной и активно экспортируемой социальной моделью, в результате – со своим «лагерем» союзников и последователей. Этот путь требует реидеологизации внешней политики, обозначения собственной зоны интересов, не предполагает симбиоза с НАТО и ЕС, а требует целенаправленного развития системы собственных альянсов (ОДКБ, ЕврАзЭС, ШОС, БРИК и др.). Фактически, это формула *России как ведущей региональной державы* со своим регионом и отдельными (ограниченными) глобальными интересами.

Второй - *подтвердить европейскую ориентацию России и стать частью Wider West – «расширенного Запада».* Формально не вступая в НАТО, построить такие особые отношения с НАТО, чтобы они обеспечили партнерство не слабее формального членства. Допустить ЕС и НАТО вместе с Россией к урегулированию пост-советских

конфликтов, в чем будут как геополитические «минусы», так и «плюсы». Отказаться от трактовки СНГ, ОДКБ, ШОС и БРИК как «альтернативных Западу» проектов. Усадить за единый «стол переговоров» западные и восточные региональные международные организации и добиться распределения функций и ответственности между ними.

Третий – *идентифицировать себя с развитым «Севером»*; не вливаться в «Запад», а соединить Россию и Запад в едином глобальном «Севере», который совместно сосредоточится как на собственных проблемах устойчивого развития, так и на проблемах глобального «Юга». Вернуться к менталитету «глобальной зоны ответственности». Создать общий для Москвы-Брюсселя-Вашингтона механизм урегулирования конфликтов (международного вмешательства в конфликты). Перенести акцент с механизмов ООН на механизмы G8 как основного эпицентра принятия решений в сфере глобальной безопасности. При этом добиваться, чтобы не столько критерии «демократичности», сколько критерии экономической развитости, инновационности рассматривались как системообразующие факторы глобального «Севера».

Четвертый – *стать «рядовой развитой страной», овладевая преимуществами глобализации*. Снизить значение суверенитета и победы «российского» над иностранным, сделать целью экономическое и культурное развитие граждан и нашего общества в мировом сообществе. Добиться безвизового режима с ЕС и заметного развития общих с ЕС «пространств» (правового, экономического и др.). Не требовать тотальной победы, но надежно гарантировать свою социальную модель от тотального поражения. Развивать собственную российскую модель, признавая равноправность десятков других моделей, участвовать в соревновательном (но не конфронтационном) параллельном развитии социальных моделей. В большей мере опираться на механизмы ООН и других международных организаций. Стать «рядовой развитой страной» без мессианских претензий, но с растущим качеством и уровнем жизни.

3. Верна ли, возможна ли Евроатлантическая конфигурация безопасности?

Как выбор парадигмы в сфере внешней политики и безопасности влияет на стратегические ценности и структуру Евро-атлантической безопасности?

К концу первого десятилетия XXI века произошел *распад пост-советского пространства*. В геостратегическом, как и в геополитическом смысле. Советизм в отдельных режимах, особенно центрально-азиатских, еще просматривается, но *общее советское прошлое перестало быть системообразующим, главным связующим фактором* для группы новых независимых государств, образовавшихся два десятилетия назад на месте распавшегося Советского Союза. Новые геополитические ориентации, новая структура торгово-экономических связей уже сильнее влияет на их политику и место в мире, чем прежнее «пост-советское братство».

Произошла внутренняя дифференциация бывшего пост-советского пространства, раскол на конкурирующие геополитические и геоэкономические образования (противостояние ОДКБ-ГУАМ, конкурирующие схемы нефтепроводов в интересах разных стран СНГ и пр.).

Превращение группы государств Центральной Азии, а также группы государств Южного Кавказа в полноценных членов ОБСЕ (Казахстан председательствует в ОБСЕ в 2009-2010 гг.), «соседей» Евросоюза (объектов «Neighborhood Policy» ЕС), участников «Партнерства во имя мира» с НАТО привело к размыванию не только пост-советского пространства, но и к эрозии *Евроатлантического пространства*. Кавказские и центрально-азиатские конфликты вошли в повестку дня Евроатлантической безопасности, заметно перегрузив ее.

Одновременная *глобализация функций и зоны ответственности в сфере безопасности Евросоюза и НАТО*³ привели к дальнейшей эрозии Евроатлантического пространства. В результате, стали невозможны единые механизмы обеспечения безопасности и даже просто принятия решений в сфере безопасности для всего растянутого Евроатлантического пространства (от Ванкувера до Афганистана и Владивостока). Не сложились общие механизмы урегулирования конфликтов и миротворчества для таких разноплановых групп конфликтов, как бывшая Югославия, Молдова/Приднестровье, Карабах, Абхазия/Южная Осетия, Афганистан/Пакистан. В них исторически сложилось за два десятилетия доминирование разных держав, разных региональных организаций, разных моделей урегулирования.

Должна ли Россия идти на такую же глобализацию своих функций и ответственности в сфере безопасности, которую продемонстрировали в последнее десятилетие Евросоюз и НАТО?

Учитывая, что соотношение совокупный военный бюджет стран НАТО превышает совокупный военный бюджет стран ОДКБ в 25-29 раз (в зависимости от методик подсчета в сопоставимых курсах валют), очевидно, что не осуществим не только новый глобальный «паритет», но и сколько-нибудь серьезная проекция интересов стран ОДКБ за пределы собственного региона. В то же время, такие организации, как ОДКБ, ШОС, и менее структурированные альянсы типа БРИК, ОИК могут выполнить уникальные функции в разделении труда в сфере безопасности, которые потребуют гораздо больших усилий от иных участников политического процесса.

В результате, императивным становится *налаживание переговорного процесса о разделении и взаимодополнении функций (особенно в конфликтном урегулировании) между региональными международными организациями, имеющими специфические функции в сфере безопасности (ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОДКБ, ШОС, и др.) Помимо диалога «великих держав» в сфере безопасности необходим прямой диалог «великих организаций».*

4. Какие совместные действия России и Запада в сфере обеспечения Евроатлантической безопасности возможны и реалистичны при выборе второго, третьего или четвертого сценариев?

В сфере контроля и ограничения ядерных вооружений:

³ Из 14 операций в конфликтных регионах, проведенных ЕС в последние годы, только 2 продолжают в Европе, остальные – в Северной Африке, Азии, вплоть до далекой Индонезии. В то же время для НАТО основной операцией последнего времени стала миссия в Афганистане, а из перспективных рассматривается возможность участия НАТО в миротворческой операции на Ближнем Востоке.

- Досрочное достижение потолков Договора СНВ-3 по развернутым боеголовкам и носителям; Принятие Протокола к СНВ-3 по дальнейшему снижению потолков (для развернутых боеголовок – ниже 1000, для носителей – ниже 500);
- Согласование запрета на размещение ядерного оружия за пределами национальной территории; вывод оставшихся тактических ядерных зарядов США из Западной Европы при компенсирующих односторонних мерах со стороны России в отношении собственного ТЯО;
- Объявление США и Россией начальных данных по тактическому ядерному оружию и включение ТЯО в предмет переговоров;
- Совместное давление со стороны США и России на третьи ядерные страны относительно их подключения к многосторонним переговорам по ядерным вооружениям;
- Доработка и принятие Конвенции по запрещению производства новых ядерных материалов;
- Совместные действия (включая международное финансирование и техническую помощь) по верифицируемой ликвидации возвратных ядерных потенциалов (снятых, но пока не ликвидированных ядерных боеголовок).

В сфере контроля и ограничения обычных вооружений:

- Срочное возрождение договора ДОВСЕ. Ратификация адаптированного Договора западными странами, выход России из политики замораживания участия в ДОВСЕ. Дальнейшая адаптация Договора с учетом новых геополитических реалий (вступления новой группы стран в НАТО со времени его прежней адаптации в конце 90-х годов) и отмена фланговых ограничений как неадекватных современной обстановке. Возвращение к практике транспарентности и обмена данными по всем типам и видам обычных вооружений между странами-участницами;
- Доработка и принятие Конвенции по кластерным вооружениям и боеприпасам;
- Доработка и принятие Конвенции по регулированию деятельности частных военных и охранных компаний;
- Активизация механизмов транспарентности в рамках регулярной подачи государствами данных в Регистр ООН по обычным вооружениям.

В сфере урегулирования конфликтов и проведения миротворческих операций на Евroatлантическом пространстве:

- Создание *единого арсенала миротворческих сил*, доступных ООН для использования при проведении миротворческих операций по мандату СБ ООН, который бы включал: Силы оперативного реагирования НАТО, Силы чрезвычайного реагирования Евросоюза, Коллективные силы оперативного реагирования ОДКБ;
- Допуск на равноправных основах российских представителей в Центр предотвращения конфликтов ОБСЕ, активизация данного Центра как универсального информационно-управленческого ресурса по конфликтам;

- Вовлечение структур ЕС, НАТО, Совета Европы и ОБСЕ, наряду с Россией, в переговоры по политическому урегулированию вокруг Приднестровья/Молдовы, Южной Осетии, Абхазии, Грузии, Карабаха, равно как и привлечение России на равных основах к дальнейшему политическому урегулированию по Сербии/Косово.

В сфере нетрадиционных аспектов безопасности (soft security):

- Соединение усилий и механизмов ОДКБ и НАТО для создания *антинаркотического пояса* по северным границам Афганистана;
- Развитие *антитеррористического сотрудничества* Анти-террористического центра СНГ (Москва), Региональной анти-террористической структуры ШОС (Ташкент) с анти-террористическими структурами США и стран НАТО;
- Превращение *сотрудничества по линии ликвидации последствий природных катастроф* (сотрудничества структур МЧС России и Запада) в приоритетное направление отработки механизмов создания общих центров принятия решений, согласования квот совместных финансовых расходов, совместной тренировки и использования контингентов.

ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТИТУТЫ, МОДЕЛИ, ПРАВО

Согласно устоявшейся традиции, под «глобальным управлением» понимается «управление глобальными процессами в отсутствие глобального правительства». Интерпретации содержания глобального управления, субъектов процесса управления, правил, которым следует (или должно следовать) глобальное управление, варьируются в широком диапазоне в зависимости от политических, методологических и дисциплинарных предпочтений участников обсуждения. В частности, существуют принципиальные расхождения между т.н. «реалистами» и «либеральными интернационалистами» в оценке состояния и перспектив глобального управления. Глобальное управление в сфере безопасности по ряду параметров принципиально отличается от глобального управления в сфере развития. В данных тезисах автор ограничился частью проблемы, относящейся к вопросам состояния и возможной перестройки основных международных институтов, претендующих на участие в глобальном управлении.

Международные институты традиционно являются удобными объектами критики со стороны политиков разных направлений, экспертов и общественности. Обращается внимание на бюрократизм, отсутствие гибкости, коррупцию, нежелание и неспособность действовать в кризисных ситуациях и т.п. Высказывается мнение о том, что роль международных организаций в будущей системе мировой политики должна снижаться, что на смену неповоротливым и громоздким структурам (включая ООН, НАТО, ОБСЕ) неизбежно придут *ad hoc* коалиции государств, создаваемые для решения конкретных вопросов (например, коалиция стран, участвовавших в интервенции в Ираке в 2003 г. или группа G20, созданная в 2008 г. для борьбы с мировым финансовым кризисом). Роль «традиционных» международных организаций в этом контексте будет сводиться преимущественно к предоставлению площадок для обсуждения проблем, PR-усилиям отдельных государств, воздействию на международное общественное мнение и пр.

Данная критика международных институтов во многом справедлива. Однако не следует забывать, что, в конечном счете, международные (межгосударственные) институты никогда не существовали и не существуют сами по себе, они всегда отражают интересы и устремления государств-членов. Разумеется, любому институту (тем более таким большим и громоздким, как ООН, НАТО или ЕС) присуща внутренняя инерция, сопротивление переменам, бюрократический консерватизм и пр., но его автономия от государств-членов имеет свои пределы. Очевидно, что задумываясь о причинах неэффективности системы международных институтов в современном мире, мы должны задаться вопросом о том, почему государства, составляющие этих институты, не считают нужным проявить политическую волю, настойчивость и последовательность в реформе сложившейся системы.

Вероятно, наиболее очевидным объяснением пробуксовывания идеи глобального управления на протяжении десятилетий является нежелание государств (точнее, их политического руководства) жертвовать частью своего суверенитета, передавая ее международным институтам. Это нежелание становится особенно явным в периоды социально-экономических потрясений, нарастания глобальной или региональной нестабильности, системных сдвигов в мировой политике – то есть именно тогда, когда потребность в глобальном управлении резко возрастает. Долгосрочные интересы системной стабилизации, как правило, приносятся в жертву краткосрочным, узко понимаемым национальным интересам, а искушение прибегать к односторонним мерам оказывается сильнее понимания ценности коллективных действий.

Другим очевидным препятствием на пути повышения эффективности международных институтов можно считать естественное стремление государств-членов зафиксировать свои позиции в этих институтах как гарантию статуса и предпочтений в условиях меняющегося соотношения сил в мире. Например, желанием сохранить статус-кво можно объяснить сопротивление некоторых постоянных членов СБ ООН (в т. ч. и России) попыткам реформировать как Совет Безопасности, так и ООН в целом; схожие позиции занимают США в отношении возможных реформ Мирового Банка и МВФ. Неизбежной платой за сохранение статус-кво оказывается увеличение разрыва между международными институтами и меняющимися реальностями мировой политики, а следовательно – постепенная маргинализация этих институтов.

В последние десятилетия оппозиция развитию международных институтов смыкается с более мощной и более глубокой оппозицией процессу глобализации в целом. Большинство современных международных институтов (как институтов безопасности, так и институтов развития) рассматриваются значительной частью населения – в т. ч. и в странах Запада – как орудия глобализации, как инструменты анонимных и неподконтрольных обществу сил, подрывающих местные традиции, локальные интересы, культурные особенности и привычный уклад жизни в целом. Парадокс заключается в том, что международные институты критикуются одновременно как проявление архаичных принципов организации старого мира 20 века (с его иерархией, бюрократией, традиционными принципами управления) и как символ угроз со стороны пост-модернистского мира 21 века (глобализация, ломка иерархии, сетевая организация, иррационализм).

История показывает, что интерес к глобальному управлению возникает после системных кризисов мирового порядка, когда низкая эффективность старых механизмов управления миропорядком становится очевидной. Так было после первой мировой войны (создание Лиги Наций и ряда региональных и субрегиональных международных институтов) и после второй мировой войны (система ООН, Бреттон-Вудс и пр.). И в первом, и во втором случае инициаторами реформы глобального управления выступали страны-победители, стремившиеся закрепить новые «правила игры» в мире и кооптировать в новый миропорядок своих бывших противников. Опыт середины прошлого века можно считать в целом успешным, поскольку, несмотря на все издержки и ограничители, созданная в конце 40-х – начале 50-х гг. система международных институтов функционировала на протяжении более чем полувека и в значительной мере остается основой современного миропорядка.

Заслуживает внимания объективный анализ того, почему третий системный кризис миропорядка в 20 веке (завершение «холодной войны», распад советского блока и самого СССР, фундаментальный кризис коммунизма и левых политических движений во всем мире) не привел к реформе глобального управления, схожей с реформами, осуществленными после первой и второй мировых войн. Такой анализ важен прежде всего потому, что он должен дать ответ на вопрос о реалистичности и желательности выхода на новый уровень глобального управления сегодня и в ближайшем будущем – в первой четверти 21 века (т.е. какие новые явления, игроки, процессы, интересы должны возникнуть в мире, чтобы неудавшаяся попытка глобальной реформы эпохи перестройки и «нового мышления» имела бы шансы на успех).

Многочисленные объяснения инерционности, ригидности, устойчивости старых институтов и отсутствия реформ глобального управления в последнем десятилетии 20 века можно свести к трем основным аргументам.

Во-первых, ликвидация советского блока в Европе и последующий распад самого СССР прошли относительно бесконфликтно, при низком уровне насилия, а в других регионах мира (в Азии, в первую очередь) преодоление коммунистического наследия оказалось растянутым во времени. Поэтому потребность в глобальных реформах не была столь очевидной, как после мировых войн, и соответствующие глобальные коалиции не были сформированы.

Во-вторых, идеология либерализма, которая оказалась доминирующей после краха коммунизма, по самому своему характеру плохо совмещается с идеей глобального управления; последовательные либералы всегда активно противостояли не только концепции «большого правительства», но и любым вариациям на темы «мирового правительства» или «глобального управления». Предполагалось, что рыночные механизмы, ставшие универсальными после окончания «холодной войны» смогут работать лучше, чем любые альтернативные механизмы глобального управления. Для такого подхода предпочтительным всегда было неинституционализированное политическое управление глобальными процессами, которое могло бы выражаться как в форме глобального консенсуса демократических стран, так и в форме одностороннего глобального доминирования ведущей державы (США на протяжении последнего десятилетия XX века).

В-третьих, политические системы, сложившиеся в странах Запада к концу прошлого века, органически неспособны к долгосрочному стратегическому планированию (новые институты глобального управления требуют длительного времени для выхода на «проектную мощность») и мобилизации политического и экономического ресурса (для реформирования миропорядка требуются программы масштаба «плана Маршала» и больше). Отсутствие возможностей для стратегического планирования и способности к мобилизации ресурсов не позволяют западным демократиям на практике возглавить реформу мировой политики на основе перехода к эффективному глобальному управлению.

Если следовать этой логике, то можно предположить, что для того, чтобы вопрос о новом глобальном управлении встал в практическую плоскость, необходимо сочетание целого ряда условий, отсутствовавших в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века.

Во-первых, необходим глобальный и драматичный системный сбой старого миропорядка («второе издание» мирового финансового кризиса, ядерный конфликт

на Ближнем Востоке, серия масштабных террористических акций в Европе и Северной Америке, глобальная техногенная или климатическая катастрофа).

Во-вторых, переход к глобальному управлению возможен на нелиберальной идеологической основе (иными словами, либеральный консерватизм образца прошлого десятилетия должен смениться левыми и левоцентристскими парадигмами: левые демократы в США, социал-демократы в Европе, социалисты в Японии и пр.).

В-третьих, лидировать в формировании приоритетов и строительстве механизмов глобального управления способны лишь страны, способные к долгосрочному стратегическому планированию и мобилизации ресурсов; это означает, что либо западные демократии должны существенно измениться, либо инициатива перейдет к не западным политическим системам и акторам (Китай, страны БРИК и т. д.). По всей видимости, сочетание этих предпосылок в ближайшем будущем выглядит маловероятным, а потому прогнозировать «третью волну» глобального управления в классическом формате «больших проектов» 20 века вряд ли оправданно (хотя полностью исключать совпадение необходимых предпосылок тоже нельзя).

Однако история развития международных институтов на протяжении последних двух десятилетий совсем не так однозначна, если учитывать не только глобальное, но и региональное его измерение. Опыт расширения Европейского Союза (в меньшей степени – НАТО) свидетельствует о том, что институциональное развитие не всегда следует общим правилам, обозначенным выше. В случае с ЕС, страны – кандидаты сознательно пошли на существенное ограничение национального суверенитета (еще более болезненное с учетом того, что этот суверенитет они только что себе вернули после распада советского блока), на следование жестким и сложным стандартам и процедурам Евросоюза. С другой стороны, «старые» члены Евросоюза приняли решение о расширении вопреки своим ближайшим экономическим интересам, дискуссия «расширение или углубление» завершилась победой сторонников расширения. Экономические, политические, институциональные издержки расширения были очевидны с самого начала, что, тем не менее, не остановило процесс принятия новых членов.

Опыт расширения Европейского Союза, как представляется, показывает, что развитие международных институтов в 21 века будет определяться не только интересами участвующих государств, но и доминирующими общественными ценностями, а также представлениями о национальной и групповой идентичности. Региональное (а в перспективе – и глобальное) управление в этом контексте является результатом не только совпадения государственных интересов, но также и общностью культуры, формальных и неформальных норм ведения диалога, обычаев, нравов и ценностей. Приверженность им и образует некое единство, составляет отличительную особенность всех принадлежащих к нему, обеспечивая повышенный уровень доверия и взаимопонимания между всеми, кто ощущает и признает свою сопринадлежность такому целому. Несложно предсказать, что на глобальном уровне вопросы ценностей и идентичности решать будет гораздо сложнее, чем на региональном уровне; тем не менее, без решения этих вопросов (некое подобие «вашингтонского консенсуса» для новой глобальной реальности) проблемы глобального управления обсуждать преждевременно.

Отсюда, в частности, следует вывод о важности *международных режимов* для перехода к более продвинутым формам глобального управления (понимая под режимом совокупность принципов, норм, правил и процедур, общих для участников в той или иной сфере мировой политики или экономики). Понятие «международного режима» не только шире понятия «международного института», оно предполагает и больше гибкости в координации деятельности независимых государств и других участников мировой политики. Например, режим нераспространения ядерного оружия в той или иной мере включает в себя и большинство государств, не подписавших Договор о нераспространении (в том смысле, что они учитывают в своей деятельности негативные последствия возможного распространения). Эффективный международный режим не навязывает свои нормы государствам, но содействует тому, что государства реализуют свои интересы через эти нормы. Следование нормам международного режима обеспечивает государству минимизацию издержек и максимизацию выгод от международного общения.

Использование международных режимов (режим безопасности, торгово-экономический и финансовый режимы, информационный режим, режим энергетики, экологический режим и др.) как промежуточной ступени на пути к перестройки системы международных институтов может позволить решать вопрос о ценностях и о групповой идентичности в менее жестких рамках, чем это предполагают традиционные схемы миропорядка, основанные на международных институтах. Преимущество международного режима по сравнению с международным институтом заключается еще и в том, что он открыт не только для национальных государств, но и для негосударственных субъектов мировой политики – корпораций, общественных движений, политических партий, отдельных регионов крупных государств и т.д. Все эти многочисленные и часто несопоставимые друг с другом субъекты вступают в активное многостороннее взаимодействие, постепенно усваивая новые правила игры, возможности и ограничения, вытекающие из международного сотрудничества.

Развитие глобальных международных режимов потребует значительной *трансформации международно-правового инструментария*, существующего сегодня. Конечно, изменение принципов международного права, когда приоритет должен делаться не на суверенитете государств, а на их глобальной ответственности и, более того, на их подчиненности институтам глобального управления, крайне маловероятно. Более вероятно формирование отдельных компонентов «конституционного права народов» (в универсалистском глобальном его понимании как всеобщего *jus gentium*). Важнейшими составными частями этого будущего права народов должны стать (и уже постепенно становятся) транснациональные юридические гарантии для соблюдения прав человека и основных свобод, где бы то ни было и, соответственно, законное право введения тех или иных санкций против нарушителей этих прав. Аналогичные транснациональные юридические нормы могут формироваться, например, в сфере экологии и использования природных ресурсов в целом, в сфере доступа к мировым информационным ресурсам и др. Другим аспектом этого является всеобщее признание «юридической силы наднациональных решений» применительно к выборочным сферам социальной и экономической жизни.

Развитие международно-правовой составляющей глобального управления, по всей видимости, будет иметь своим следствием формирование многочисленных

институтов наднационального судопроизводства и расширения круга наднациональных следственных действий. В силу ряда причин «интернационализация» судебной власти – относительно более легкий и менее болезненный процесс, чем «интернационализация» власти исполнительной или законодательной. Такой процесс происходит уже сегодня, и нет никаких оснований полагать, что он может замедлиться; напротив, можно уверенно предсказать его дальнейшее ускорение в самых различных формах (т.н. «транснациональная» или даже «глобальная юстиция»).

Если обозначенная выше модель глобального управления является наиболее вероятной на среднесрочную перспективу (10 – 15 лет), то России важно резко усилить свою активность по линии формирования приоритетных для нашей страны международных режимов и участия в их дальнейшем функционировании. Это не означает, что можно полностью отказаться от попыток реформировать существующие международные институты (ООН, ОБСЕ, СНГ, ВТО, МВФ, Всемирный Банк и т. д.) или от стремления создавать новые институты (ШОС, БРИК). Но реальное глобальное управление, по всей видимости, будет развиваться именно на уровне режимов, а не на уровне институтов. Работа на уровне режимов потребует существенного обновления информационно-аналитического, кадрового и ресурсного обеспечения российской внешней политики, повышения эффективности межведомственного взаимодействия, а также выстраивания новой системы отношений между властью, частным сектором и институтами гражданского общества в реализации общих задач включения России в механизмы глобального управления на наиболее благоприятных для нашей страны условиях.

Список участников ситуационного анализа

«СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ», ИМЭМО РАН, 25 мая 2010 г.

1. Арбатов Алексей Георгиевич – член-корреспондент РАН, заведующий Центром ИМЭМО РАН
2. Арбатова Надежда Константиновна – заведующая Отделом ИМЭМО РАН
3. Барановский Владимир Георгиевич – член-корреспондент РАН, зам. директора ИМЭМО РАН
4. Войтоловский Федор Генрихович – зав. сектором ИМЭМО РАН
5. Гонтмахер Евгений Шлемович – заместитель директора ИМЭМО РАН
6. Грушко Александр Викторович – заместитель министра, МИД РФ
7. Дынкин Александр Александрович – член Комиссии EASI, академик РАН, директор ИМЭМО РАН
8. Есин Виктор Иванович – Первый вице-президент АБОП
9. Загорский Андрей Владимирович – Профессор МГИМО (У) МИД РФ
10. Иванов Игорь Сергеевич – сопредседатель Комиссии EASI
11. Иноземцев Владислав Леонидович - руководитель Центра исследований постиндустриального общества
12. Кантор Владимир Карлович – профессор философского факультета ГУ-ВШЭ
13. Кобринская Ирина Яковлевна – ведущий научный сотрудник РАН, координатор российской части Комиссии EASI
14. Кокеев Михаил Ефимович – Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1-го класса
15. Корабельников Валентин Владимирович – генерал армии в запасе
16. Картунов Андрей Вадимович – Президент Фонда «Новая Евразия»
17. Косолапов Николай Алексеевич – заведующий отделом ИМЭМО РАН
18. Кременюк Виктор Александрович – член-корреспондент РАН, зам. директора ИСК РАН
19. Лукьянов Федор Александрович – главный редактор журнала «Россия в глобальной политике»
20. Михеев Василий Васильевич - член-корреспондент РАН заместитель директора ИМЭМО РАН
21. Никитин Александр Иванович – профессор, МГИМО (У) МИД РФ
22. Рябов Андрей Виленович – главный редактор журнала МЭМО
23. Слободинский Михаил Дмитриевич - государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий»
24. Соловьев Эдуард Геннадьевич – заведующий сектором ИМЭМО РАН
25. Трубников Вячеслав Иванович – Чрезвычайный и Полномочный Посол, член Комиссии EASI, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН
26. Уткин Сергей Валентинович – заведующий сектором ИМЭМО РАН

О Евроатлантической инициативе в области безопасности

Проект Евроатлантическая инициатива в области безопасности (Euro-Atlantic Security Initiative – EASI) нацелен на разработку предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве.

Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы. Сопредседатели Комиссии EASI: от США – бывший сенатор Сэм Нанн, от Европы – бывший заместитель министра иностранных дел ФРГ Вольфганг Ишингер, от России – бывший министр иностранных дел Игорь Иванов.

Основным партнером EASI в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности.

Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой и поддержан Президентом РФ и МИД РФ.