

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ:

события, оценки, прогнозы

Выпуск 38(54)
2015

СОДЕРЖАНИЕ

**БУДУЩЕЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – ЕС:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Юрий Борко

**РОССИЯ МЕЖДУ ЖЕЛАЕМОМ
И ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМ**

Владимир Чернега

**О СИТУАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ
И ПЕРСПЕКТИВАХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ
НАГОРНО-КАРАБАХСКОГО КОНФЛИКТА**

Алла Язькова

**ХЕЛЬСИНКСКИЙ ПРОЦЕСС:
К 40-ЛЕТИЮ ПОДПИСАНИЯ
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОГО АКТА СОВЕЩАНИЯ
ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ
В ЕВРОПЕ**

Андрей Загорский



ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК (ИНИОН РАН)

БУДУЩЕЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – ЕС: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Юрий Борко,

*профессор, Почетный президент АЕВИС,
главный научный сотрудник Института Европы РАН*

По состоянию на середину 2015 г. отношения Россия – ЕС находятся в наихудшем виде за всю их историю. Официальные политические контакты заблокированы, если не считать деятельности их представительств, соответственно, в Брюсселе и Москве, а также сотрудничества в рамках «шестерки» на переговорах по ядерным вопросам с Ираном. Евросоюз фактически взаимодействует с Россией и в формате «нормандской четверки», но Германия и Франция, представляющие его интересы, официального мандата Еврокомиссии не имеют.

Не лучше, а скорее хуже отношения в сфере экономики. В сущности, ЕС и Россия второй год находятся в состоянии экономической войны. Некоторые данные о негативном воздействии санкций на их экономику приведены выше. Россия пострадала намного больше, но и европейские страны понесли огромные потери. По расчетам Австрийского института экономических исследований, в ближайшие годы они могут составить примерно 100 млрд евро и 2 млн утраченных рабочих мест. Темпы роста немецкой экономики замедлятся на 1%. Италия потеряет более 200 тыс. рабочих мест и 0,9% роста ВВП, Франция – почти 150 тыс. рабочих мест и 0,5%¹. Тем не менее ЕС продлил санкции до января 2016 г. и наверняка продлит их до августа, когда завершится действие пролонгированных на год российских контрсанкций. Предпринимательские организации ряда стран ЕС, таких как Германия, Франция, Италия, Финляндия, Болгария и ряд других, открыто высказали негативное отношение к санкциям. Однако они тут же заявляют, что санкции – это дело «высокой политики», и они будут следовать принятым политическим решениям. Завершают эту картину полная утрата взаимного доверия в «верхах» и антироссийские настроения в «низах» – там, антиевропейские, антизападные – здесь.

Несмотря на все это вопрос о перспективах отношений ЕС – Россия уже несколько месяцев обсуждается в Москве, Брюсселе, столицах государств Евросоюза. Очевидно, что даже при благополучном исходе кризиса в Украине к прежним отношениям ЕС и Россия не вернуться. Тем не менее существуют жизненно важные для обеих сторон проблемы, где их сотрудничество является императивным.

Это прежде всего сфера безопасности. В настоящее время Россия и ЕС (при участии НАТО) заняты нара-

щиванием военного потенциала собственной безопасности. Но в целом европейская безопасность может быть обеспечена только их совместными усилиями. Такая система была создана и функционировала в условиях холодной войны (Хельсинкский акт, создание ОБСЕ, советско-американские соглашения в области стратегических ракетно-ядерных сил, «меры доверия»). После ее завершения эта система постепенно деградировала, а в 2014 г. фактически перестала существовать. Восстанавливать ее предстоит сообща. Но теперь европейская безопасность в еще большей степени, чем в прошлом веке, связана с глобальной безопасностью, вызов которой брошен исламским фундаментализмом и международным терроризмом. Это смертельная угроза на весь XXI век, одинаково для России, Евросоюза и Запада в целом. Это для них вопрос: «быть или не быть», – и достойно ответить на него они могут только объединением всех сил и ресурсов.

Россия и ЕС не вернуться к прежним отношениям и в сфере экономики. Радикально пересмотрен подход к этим отношениям. Если раньше высокая степень экономической взаимозависимости рассматривалась как одна из основ стратегического партнерства, то теперь это воспринимается как угроза экономической безопасности. Усилия Евросоюза направлены, прежде всего, на максимальное ослабление энергетической зависимости от России, особенно в импорте газа. Москва считает важнейшей задачей диверсификацию экономических связей с внешним миром и существенное уменьшение удельного веса ЕС в ее торговле, державшегося в течение многих лет на уровне 50% ее стоимости. С началом «войны санкций» провозглашен курс на импортозамещение. Для решения этих задач и Евросоюзу и России потребуется немало времени. Так что в перспективе 15–20 лет они останутся взаимозависимыми и заинтересованными друг в друге экономическими партнерами.

При наличии объективной потребности в разблокировании созданных за 20 лет механизмов диалога и сотрудничества России и ЕС сигналов, свидетельствующих о готовности Брюсселя и Москвы возобновить их действие, пока нет. Этому препятствует крайне неопределенная ситуация в зоне конфликта и в целом по Украине. Неопределенная в том, сумеют ли Киев и руководство ДНР и ЛНР прийти к приемлемому компромиссу, или возобновятся военные действия. Неопределенная в том, сумеют ли политические силы, пришедшие к власти после свержения В. Януковича, справиться с экономическим и политическим кризи-

¹ <http://www.tvc.ru/news/show/id/70786>

сом, или Украину ждут новые Майданы с непрогнозируемыми последствиями вплоть до ее распада. Наконец, если не решающим, то важнейшим фактором, усугубляющим эту неопределенность, является отсутствие ясности в истинных целях украинской политики российского руководства и персонально президента В. Путина. Остается ли этой целью осуществление плана «Новороссия», или он отставлен из-за его нереальности, и акцент в российской политике перенесен на выполнение Минских договоренностей? Возможно, четкого ответа на данный вопрос в Москве нет, и для нее предпочтительнее сохранение ситуации неопределенности, пока его не подскажет сам ход событий.

При наихудшем сценарии развития событий (возобновление масштабной войны с растущим участием в них России и / или смена власти в Украине) прогнозировать будущее бессмысленно. Если же вялотекущий процесс политического урегулирования принесет первые заметные результаты, возникнет перспектива нормализации отношений между ЕС и Россией.

Отношения Россия – ЕС придется выстраивать заново, и стратегически и в практике взаимодействия в конкретных областях экономики и политики, где это необходимо, целесообразно и обоюдовыгодно. Процесс нормализации начнется с практических дел, и первым шагом к этому будет полная или сначала частичная отмена санкций. Сделать это будет непросто, особенно Евросоюзу, где решение об их отмене должно быть принято консенсусом 28 его участников, резко отличающихся в своих подходах к отношениям с Россией. Ближайшей удобной датой одновременного снятия/смягчения санкций мог бы стать август 2016 г., когда закончится срок действия годичных санкций России и продленный еще на полгода срок действия санкций ЕС. Что возьмет верх – прагматика экономических интересов или политическое противостояние – предсказать невозможно.

Пространство практического сотрудничества очень широко: внешняя торговля, инвестиции, промышленная кооперация, энергетика, научно-технические проекты, приграничное сотрудничество, окружающая среда, образование, визовый режим, туризм, а также совместные действия в целях обеспечения внутренней безопасности. Но это не будет возвращением к прошлому, и прежде всего в главной сфере их экономических отношений – взаимной торговле. В первой половине 2015 г. доля ЕС во внешней торговле России снизилась до 46,5% по сравнению с 49,5% за тот же период 2014 г. Эта тенденция наверняка усилится в следующем, «санкционном», году, и скорее всего, сохранится после отмены санкций. ЕС, вероятно, не отменит запрет на экспорт в Россию промышленной продукции двойного назначения. Та же тенденция проявится и в динамике прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. Западноевропейские инвесторы вернуться в Россию, но доминировать, как это было в предыдущие 20 лет (70–75% общего объема ПИИ), они уже не будут. Как шагреновая кожа, будет сужаться энергетическое сотрудничество. Курс на сокращение зависимости от импорта российских энергоресурсов, особенно газа, был взят Евросоюзом во второй половине 2000-х годов. В 2014 г. Брюссель пред-

принял новые усилия в этом направлении, фактически сорвав строительство газопровода «Южный поток». Неясна судьба нескольких проектов приграничного сотрудничества с участием России и пяти стран ЕС – Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Финляндии. Вместе с тем сотрудничество в противодействии нелегальной миграции, транснациональной преступности и особенно международному терроризму, главным мотором которого являются организации исламских фундаменталистов, вероятно, будет развиваться более интенсивно.

Что касается стратегии взаимоотношений между Евросоюзом и Россией, то ее сегодня нет. Концепция, лежавшая в основе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), ушла в прошлое. Ее ключевая идея – создание четырех общих пространств ЕС и России: экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки, образования и культуры – оказалась миражом. Евросоюз и Россия воспринимают друг друга прежде всего как противников. В этих условиях продолжавшиеся более шести лет переговоры о новом базовом соглашении между ЕС и Россией взамен СПС, исчерпавшего свое действие в ноябре 2007 г., потеряли смысл. Официальных заявлений по этому поводу не было, но, похоже, обе стороны по-прежнему устраивает нынешний порядок ежегодного автоматического продления СПС, если ни одна из них не объявляет заранее, что она хочет прекратить его действие. Во всяком случае, этот документ в некоторых его частях, а также последующие конкретные соглашения служат правовой основой функционирования созданных в его рамках совместных институтов и взаимодействия в тех областях, которые были названы выше. Правовой базой такого взаимодействия являются также документы, принятые в международных организациях, членами которых являются ЕС и Россия, таких как ВТО, ОБСЕ, Совет Европы и т.д. Для прагматического сотрудничества этого более чем достаточно.

Новая совместная концепция будущих отношений России и ЕС невозможна в принципе. Что касается собственных концепций, определяющих их отношение друг к другу, то у Евросоюза ее нет; в Брюсселе объявлено, что в скором времени она будет разработана. Формально документа, определяющего стратегию России в отношении ЕС, тоже нет, но фактически она является частью новой геополитической концепции, которая изложена в ряде выступлений президента Путина.

Для Евросоюза камнем преткновения является значительный разброс взглядов на характер будущих отношений с Россией. По мнению Председателя Европейского совета Дональда Туска, «РФ не является для нас стратегическим партнером. Россия является нашей стратегической проблемой»¹. Председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер ответил на это: «Да, Россия – стратегическая проблема на данный момент. Я надеюсь, что завтра Россия станет

¹ <http://www.szona.org/zhan-klod-yunker-nazval-rossiyu-strategicheskoy-problemoj/#t20c>

вновь стратегическим партнером»¹. Два высших иерарха Евросоюза сумеют выработать общую позицию. Свести воедино позиции всех государств-членов будет гораздо труднее. В группу сторонников «жесткого» подхода, видящих в России угрозу или страну, чужеродную европейской цивилизации, которую необходимо принуждать к соблюдению принятых в Европе принципов и норм, входят Великобритания, Польша, три балтийских государства и ряд других стран. В группу сторонников «мягкого» подхода входят Германия, Франция, Италия, Австрия, Венгрия и другие государства. Как правило, они имеют более широкие экономические связи с Россией и, естественно, несут наибольшие потери от санкций. Голосуя за их продление, они одновременно изыскивают возможности поддержания и развития экономического сотрудничества за пределами санкций. С этим связаны и возобновившиеся двусторонние встречи на высшем уровне (визиты В. Путина в Австрию, Венгрию, Италию, Финляндию; визиты в Москву глав правительств Греции и Италии). Если Брюссельская администрация ЕС выполнит свое намерение разработать стратегию Евросоюза по отношению к России, то на ее подготовку и согласование со всеми странами-участницами уйдет масса времени. Не исключено, что в окончательном виде это будет тщательно отполированный текст, содержащий много общих фраз и обходящий острые углы. В реальности же двусторонние отношения между Россией и государствами – членами ЕС будут развиваться в предстоящие годы гораздо интенсивнее, чем с Евросоюзом.

В России тоже есть альтернативные точки зрения. Либерально-демократическая оппозиция, критикующая внутреннюю и внешнюю политику президента и правительства, выступает за возвращение страны на путь партнерства с Евросоюзом и активное участие в строительстве «единой Европы». Но ее шансы победить на очередных парламентских и президентских выборах мизерны. Нынешнее руководство России объявило о радикальной смене геополитических и внешнеэкономических ориентиров еще до событий в Украине. Этот выбор был сделан лично президентом В. Путиным². Идею активного участия в строительстве «единой Европы» заменила идея евразийской интеграции при лидирующей роли России и перемещения центра ее интересов в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Реально Москва приступила к реализации этого проекта сразу же после обострения отношений с ЕС и США. На протяжении последних полутора лет В. Путин неоднократно излагал причины и цели нового курса. Анализ его взглядов в задаче данной статьи не входит, а в кратчайшем виде они

сводятся к двум пунктам – обоснованию поворота России на Восток и новому подходу к отношениям с ЕС и Западом в целом.

Свою позицию по первому пункту российский президент сформулировал на Санкт-Петербургском форуме в мае 2015 г.: «Карта глобального экономического развития меняется буквально на глазах. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона, такие как Китай, Япония, Южная Корея, государства АСЕАН, составляют четверть мировой экономики. В ближайшее десятилетие именно эти рынки будут основным источником роста мирового спроса на товары и услуги. При всех колебаниях, которые происходят в мире, и в политике, и в экономике, эта тенденция неизбежна. Логично, что вместе с партнерами по Евразийскому экономическому союзу мы стремимся наращивать связи со странами АТР, устранять барьеры в торговле и инвестициях»³. Помимо экономических аргументов, Москва рассматривает АТР как самостоятельный центр силы и влияния в современном мире, ставящий крест на попытках США построить «однополярный мир».

Практическим воплощением новой стратегии стали три международных акции, в каждой из которых Россия выступала инициатором или активнейшим участником. В мае 2014 г. Белоруссия, Казахстан и Россия подписали Договор о создании Евразийского экономического союза, вступивший в силу 1 января 2015 г. Вскоре к нему присоединились Армения и Кыргызстан. В мае 2014 г. состоялся визит председателя КНР Си Цзиньпина в Москву, завершившийся договоренностями об экономическом сотрудничестве, самыми крупными за всю историю отношений между двумя странами. Китай рассматривается как потенциально первый экономический партнер и политический союзник России. В июле 2015 г. на саммитах ШОС и БРИКС были рассмотрены перспективы развития обеих организаций и приняты некоторые способствующие этому конкретные решения⁴.

Что касается будущих отношений с Евросоюзом, выступая на Санкт-Петербургском форуме в мае 2014 г., В. Путин заявил: «Европа – наш традиционный, важнейший торговый, экономический партнер. Мы искренне хотим, чтобы так было и впредь... Для этого призываем ЕС, европейские страны последовательно двигаться в сторону заключения нового базового соглашения о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС»⁵. На пресс-конференции в Уфе (июль 2015 г.) он назвал объединенную Европу торгово-экономическим партнером «номер один». Однако вину за разрыв политических связей и свертывание торгово-экономического сотрудничества российский президент полностью возложил на Евросоюз, назвав его санкции неприемлемым инструментом политического давления. Но, пожалуй, наиболее ярко проявилось его неприятие политики ЕС и США по отношению к России в эмоциональной реплике на Санкт-Петербургском форуме в июне 2015 г. Отвечая на обвинения в агрессивности

¹ <http://www.szona.org/zhan-klod-yunker-nazval-rossiyu-strategicheskoy-problemoj/#t20c>

² В концепции внешней политики России, подписанной 28 июня 2000 г., подчеркивалось «ключевое значение» отношений с ЕС. В новой концепции, подписанной 12 февраля 2013 г., эта формула исчезла, говорится лишь о развитии сотрудничества с ЕС, и акцент сделан на смещении мирового потенциала силы и развития в Азиатско-Тихоокеанский регион. Оба документа подписаны В. Путиным.

³ <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/82/events/49733>

⁴ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49909>

⁵ Там же.

России, он заявил: «Мы не ведем себя агрессивно – мы более настойчиво и последовательно начали отстаивать свои интересы. Мы долгое время, можно сказать – десятилетия, спокойно молчали и предлагали всякие элементы сотрудничества, но постепенно нас все отжимали, уже поджали к такой черте, за которую дальше мы не можем отступить»¹. Это жесткое заявление – по сути, ответ – трудно совместить с высказанным президентом искренним желанием и впредь видеть в Европе традиционного и важнейшего экономического партнера. И не разобраться, как соотносятся в этой тираде два мотива – «за Державу обидно» и личная обида президента на то, что его не признали «своим».

Но это – частность. А суть дела в том, что заявленный геополитический проект, в случае его успеха, может стать крупнейшим событием в истории России. Многие века она была обращена лицом на Запад. Российское государство возникло и сформировалось в Европе. С ней его объединяет родство религии, неразделимое пространство культуры и уходящие в древность хозяйственные связи. Вплоть до начала XX в. она проходила, пусть и с немалым опозданием, те же стадии экономического и социального развития. Теперь, согласно новой геополитической концепции, России предписано повернуться лицом к Востоку. Не спрашивая народ, общество. Не подвергнув этот проект тщательной, многократной экспертизе. Эта тема выходит за рамки данной статьи. Поэтому ограничимся лишь несколькими вопросами. Не будет ли Россия «чужаком» в Азиатско-Тихоокеанском регио-

не, где все страны, за исключением США, принадлежат к иным цивилизациям, иным религиям и выросшим из них культурам? И если в Европе Россия вошла на равных в четверку крупнейших государств, то не затеряется ли она в окружении таких гигантов как США и Китай, превосходящей ее экономически Японии и явно обгоняющей ее Индии? Возместят ли экономические и политические эффекты участия России в ШОС ее потери, обусловленные свертыванием сотрудничества с Евросоюзом? Оправданы ли надежды Москвы на то, что БРИКС станет консолидированным содружеством, своего рода «Не-Западом», противостоящим Западу и его ядру – Евро-Атлантическому альянсу? Эти и другие подобные вопросы можно назвать риторическими, так как осуществление этого проекта находится в эмбриональной стадии. Отметим только, что пока скептиков среди экспертов намного больше, чем оптимистов.

Возможно, в середине следующего десятилетия мы сможем подвести первые итоги реализации новой геополитической стратегии. Учитывая персоналистский характер нашей политической системы, решающую роль президента в определении главных направлений политики, особенно внешней, и гарантированную победу В. Путина на очередных выборах, которые продлят его президентство до 2024 г., вряд ли можно усомниться в том, что продвижение в АТР будет высшим приоритетом его деятельности. Это означает, что курс на размежевание с Западом, с Евросоюзом будет продолжен во всех областях – политике, экономике и даже культуре. А дальше заглядывать не будем.

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49733>

РОССИЯ МЕЖДУ ЖЕЛАЕНЫМ И РЕАЛЬНЫМ

Владимир Чернега,

*Чрезвычайный и Полномочный Посланник, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН,
доктор юридических наук*

Конфронтация между Россией и Западом по поводу Украины, движение России в сторону Азии вновь поставили вопрос о ее месте в системе международных координат. Мнения на сей счет в самой России и за рубежом очень варьируются – от «супердержавы», «региональной великой державы» до «угасающей державы». Хотя тот факт, что культурно-цивилизационно Россия в основном принадлежит к Европе, кажется общепризнанным, в последние годы в ней оживились сторонники «евразийских» концепций, восходящих корнями главным образом к послереволюционной

эмигрантской среде, которые делают акцент на «особости» российской цивилизационной и государственно-политической модели. При этом, однако, практически никто не считает Россию азиатской державой.

Речь только на первый взгляд идет об умозрительных конструкциях. В действительности, между самоидентификацией России, тем как ее воспринимают другие участники международного сообщества, и практической политикой существует вполне substantive связь. Конечно, если рассматривать эту проблему через призму извечной дилеммы – «кто пер-

вый – курица или яйцо?», приоритет следует отдать практической политике. Нынешний «азиатский крен» России, например, вызван прежде всего факторами практического порядка. На поверхности – это естественное стремление ослабить воздействие западных антироссийских санкций, не допустить изоляции страны на международной арене. Глубинная причина – нежелание российской правящей элиты принять европейскую политическую и социально-экономическую модель, требующую от нее значительных самоограничений (согласиться с реальной политической конкуренцией, жить не «по понятиям», а по закону, платить существенно более высокие налоги и т.п.).

Вместе с тем очевидно, что одной из главных причин нынешней конфронтации явилось противоречие между видением России на Западе как державы «второй категории», с которой можно особенно не считаться, и восприятием ее большинством россиян как великой державы, с которой нужно вести дела на равных. Триумфализм Запада после крушения СССР сыграл в этой связи плохую шутку. Он способствовал экспансии ЕС и НАТО, несмотря на возражения РФ, причем последней реальной «евро-атлантической перспективы» не предлагалось. К этому нужно присовокупить чрезмерную идеологизацию западной внешней политики, выразившуюся, в частности, в тенденции к ускоренному «экспорту демократии» без учета степени готовности того или иного общества к требуемым переменам.

Игнорирование интересов России воспринималось большинством российского общества как унижение, а противодействие этой политике – как естественное восстановление справедливости. Это умонастроение пытался донести до западных партнеров, правда, весьма робко, еще Б.Н. Ельцин. Но по-настоящему его вербализировал В. Путин, без обиняков обозначивший проблему в своем известном выступлении в Мюнхене в 2007 г. Он не был услышан и, как можно было предвидеть, это рано или поздно должно было привести к противостоянию. Но оно могло бы и не принять нынешнюю острую форму, если бы не случился украинский кризис. Глубинные причины кризиса были связаны с внутренней политической и экономической ситуацией (в частности, продолжающимся обеднением основной массы населения, все большим неприятием мафиозно-коррупционного характера власти), но непосредственным детонатором стало соперничество России и Запада, в данном случае ЕС.

В силу значительно большей привлекательности для украинцев «европейской модели» перевес оказался на стороне ЕС. Прозападный государственный переворот в Киеве в феврале 2014 г. стал для российской власти своего рода «красной чертой». Она ответила известными шагами – присоединение к России Крыма, поддержка сепаратистских движений в Донбассе, которые, как представляется, были не частью заранее продуманной стратегии, а скорее реактивным поведением. Но получилось так, что Москва этими шагами не только попыталась остановить экспансию Запада к своим границам, но и поставила под вопрос установившийся в Европе после 1991 г. международный порядок. Разумеется, Запад, чувствуя себя сильнее,

отреагировал мерами политического, экономического (санкции) и психологического давления. Россия ответила контрсанкциями, активизацией политики на азиатском направлении, в том числе по линии ЕАЭС и ШОС, а также в рамках БРИКС. Начала приобретать зримые очертания идея превращения страны в особый «евразийский центр силы».

Применительно к теме настоящей статьи главным остается вопрос, как менялось в этот период самощущение российского общества. Официальные российские структуры по изучению общественного мнения зафиксировали следующие изменения: в 1996 г. Россию считали великой державой 21% россиян, в 2008 г. – 0 (ФОМ), в 2014 г. – 68% (Левада-Центр)¹. Примерно такую же картину дают и неофициальные источники. По данным независимого российского социолога П.А. Бавина, например, приведенным в его выступлении в Страсбургском университете в марте 2015 г., в 2000 г. аналогичного мнения придерживались 28% россиян, в 2008 г. – 57, в 2014 г. – 67%². Твердость российского руководства перед лицом западного давления лишь укрепила мнение россиян о своей стране как о великой державе.

В этой эволюции российского общественного мнения несомненную роль сыграли экономические успехи России в 2000–2008 гг., повышение благосостояния россиян и рост их чувства уверенности в себе. Одновременно усилилось и чувство патриотизма, угнетенное в 90-е годы из-за очевидной слабости страны. В этом, конечно, нет ничего необычного, патриотизм естественным образом присущ любому народу. Автор, проживший длительное время во Франции, может засвидетельствовать в качестве примера, что по части патриотизма и национальной гордости французы могут «дать сто очков форы» любой другой нации. В не таком уж недалеком прошлом генерал Ш. де Голль, отражая умонастроение французов, утверждал, что Франция, «лишенная величия, перестает быть Францией»³.

К поведению в качестве великой державы Россию подталкивают и такие объективные факторы, как размеры ее территории и географическое положение. Очевидно, что для самого большого в мире государства, являющегося крупнейшим структурно-организующим фактором на огромном евразийском пространстве, активное участие в мировых делах является условием выживания. В противном случае важные решения, так или иначе затрагивающие его жизненные интересы, будут приниматься без него, за него и в конечном счете не в его пользу.

Проблема, однако, в том, как эта объективная потребность страны в величии, равно как отмеченные представления россиян соотносятся с ее реальными возможностями.

Очевидно, что о статусе великой державы недостоаточно провозгласить. Его необходимо постоянно

¹ Россия в глобальной политике. Январь-февраль 2015 г. С. 35.

² Conférence internationale: «La Russie dans le monde au XXI siècle». L'Université de Strasbourg, 31 mars 2015.

³ Голль Шарль де. Военные мемуары: В 3 т. М., 1957–1966. Т. 1. С. 29.

подкреплять совокупной государственной мощью, определяющейся прежде всего состоянием экономики и военной силой, но также политическими, социальными, морально-психологическими факторами, которые обеспечивают социальную сплоченность общества. В современную эпоху большое значение приобрела еще и способность государства проецировать вовне так называемую «мягкую силу», основанную главным образом на привлекательности существующей в нем политической и социально-экономической модели.

С этой точки зрения приходится констатировать, что Россия сегодня находится между желаемым и действительным. С одной стороны, существуют реальные факторы, которые подтверждают ее притязания на статус великой державы. Речь идет, прежде всего, о ядерном арсенале, самых больших в мире запасах природных ископаемых, стратегически важном положении на евразийском пространстве, месте постоянного члена в Совете Безопасности ООН. Осуществляемая ныне модернизация российских вооруженных сил также усиливает международные позиции страны.

В «положительное сальдо» России следует занести и активную внешнюю политику, осуществляемую посредством квалифицированной дипломатии. Тот факт, что без участия России не решается ни одна из актуальных международных проблем, в значительной степени является результатом этой политики.

С другой стороны, для великой державы экономический вес России в мировой экономике незначителен, он несоразмерно низок по сравнению с США, ЕС и Китаем и существенно ниже, чем у Японии. По общему объему ВВП ее уже обгоняют Индия и Бразилия. Стало общим местом отмечать слабую диверсификацию российской экономики, слишком большую ее зависимость от экспорта энергоносителей и недостаточное развитие реального сектора, общую технологическую отсталость.

Особо следует отметить, что Россия, по сравнению с развитыми странами, даже в успешные годы инвестировала недостаточно средств в развитие науки, которая определяет конкурентоспособность страны на длительную перспективу. Нынешние экономические трудности вынуждают российскую власть еще и сокращать эти затраты. Закономерным результатом этой политики стал рост «утечки умов». Сократились также расходы на образование и здравоохранение, имеющих важнейшее значение для качества так называемого «человеческого капитала».

Вряд ли можно назвать привлекательной для обществ других стран и политическую систему России, имитирующую демократию. Государственный аппарат, как признает и российская власть, поражен коррупцией. Оставляет желать лучшего функционирование системы правосудия.

Позиции России как великой державы подрываются также демографическими и социальными проблемами. В последние годы в стране благодаря более активной демографической политике отмечались повышение рождаемости и снижение смертности населения. При этом, однако, рождаемость была все же недостаточной, чтобы достичь хотя бы простого воспроизводства населения.

Между тем в январе 2015 г. Росстат зафиксировал снижение рождаемости (а также некоторое повышение смертности) по сравнению с соответствующим периодом 2014 г. Более того, по расчетам экспертов, Россия в ближайшие годы окажется в «демографической яме» из-за низкого числа женщин репродуктивного возраста, родившихся в 90-е годы¹.

В результате уже к 2030 г. население РФ может сократиться с нынешних 146 млн до 130 млн человек, а к 2050 г. – до 110–115 млн. Тот факт, что Россия в географическом плане «зажата» между ЕС (более 500 млн человек) и Китаем (1,3 млрд), грозит не только сокращением ее шансов остаться великой державой, но и ослаблением контроля над собственной огромной территорией. Стоит отметить также, что уже сейчас в рамках БРИКС Россия по численности населения находится на предпоследнем месте – после Китая, Индии (1,2 млрд) и Бразилии (202 млн).

Тревожная демографическая ситуация в России сочетается с острыми социальными проблемами, такими, как огромное неравенство в доходах людей, находящихся сверху и внизу социальной лестницы, а также большое число бедных². Справедливости ради следует отметить, что на протяжении ряда лет бедность в стране в результате предпринятых российской властью усилий начала сокращаться. Однако нынешние экономические трудности свернули эту тенденцию.

Прямым следствием нездоровой социальной ситуации, снижающей качество «человеческого капитала», являются ряд печальных рекордов России: первое место в мире по числу людей, страдающих алкоголизмом и наркоманией, первое место в мире по числу абортот, одно из первых мест в мире по числу заключенных, первое место в Европе по числу ВИЧ-инфицированных (около 1 млн человек).

Бедность и социальное неравенство подрывают социальную сплоченность российского общества. Между тем высокий уровень социальной сплоченности в развитых странах считается неременным условием стабильного экономического развития.

Отмеченные «факторы слабости» России, усугубляемые ныне конфронтацией с Западом, уже сейчас частично нивелируют, а в перспективе могут свести на нет отмеченные выше «факторы величия».

Косвенным образом россияне осознают наличие этой проблемы. В упомянутом выше выступлении независимого российского социолога П.А. Бавина в Страсбургском университете в марте 2015 г. были приведены такие данные: на просьбу назвать «источники национальной гордости» 54% опрошенных россиян ответили – «победа в Великой Отечественной войне», 9% – полет Ю. Гагарина в космос, 7% – статус России как ядерной державы³. Иными словами, осязаемые «источники национальной гордости» относятся к прошлому

¹ Подробно см.: Россия и современный мир., 2014. № 2. С. 161–162.

² Подробно см.: там же, с. 163.

³ Conférence internationale: «La Russie dans le monde au XXI siècle»! L'Université de Strasbourg, 31 mars 2013.

или были созданы в прошлом. В настоящем России их практически не обнаружилось.

Конечно, теоретически международные позиции России могут усиливаться по мере утверждения так называемого «многополярного мира». Российская внешняя политика давно вдохновляется соответствующей концепцией. Ныне она даже исходит из презумпции, что «многополярный мир» уже стал реальностью.

В действительности скорее всего мы находимся на переходном этапе, когда жесткая «однополярность» постепенно исчезает, но еще не перешла в настоящую «многополярность». Что это означает на практике, показала история с инициированными США антироссийскими санкциями, которые вынуждены были поддерживать, зачастую вопреки своим интересам, страны ЕС и другие союзники Америки. Россия, со своей стороны, получила косвенную поддержку таких крупных партнеров по БРИКС и ШОС, как Китай, Индия и Бразилия, но далее этого дело не пошло. При всех теплых отношениях с Россией ни одно из этих государств не захотело рисковать отношениями с Соединенными Штатами, которые все еще остаются бесспорным мировым лидером во многих сферах.

Особо следует отметить, что США тратят больше, чем все остальные страны мира, взятые вместе, на научные и научно-конструкторские разработки, а также на военные цели. Соединенные Штаты по-прежнему контролируют большую часть мировых информационных ресурсов, что, как отмечает, например, французский политик Жан-Пьер Шевенман, позволило Вашингтону в связи с украинским кризисом «организовать настоящий идеологический крестовый поход против России, чтобы изолировать ее и одновременно усилить свое влияние на Европу»¹.

Следует также учитывать, что хотя дальнейший подъем Китая и Индии, других развивающихся экономик будет вести к утверждению более очевидной «многополярности», вряд ли перемены будут приносить России одни преимущества. Конечно, ЕАЭС, БРИКС, ШОС, усиление сотрудничества с Китаем на данном этапе усиливают геополитические позиции России перед лицом давления Запада и в определенной мере способствуют решению ее экономических проблем. Однако в перспективе, с учетом огромного и, к тому же, возрастающего разрыва в экономической мощи (как в количественном, так и в качественном отношении), а также в численности населения с Китаем, Россия, вместо «евразийского центра силы», о котором мечтает российская власть, рискует превратиться в «евразийский сырьевой и транспортный

придасток» этой рождающейся «супердержавы». Приоритетом внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии Пекина является надежное обеспечение своей экономики, основанной прежде всего на промышленном производстве, сырьем и энергоносителями, а также транзитными путями к рынкам сбыта (особенно ЕС) своих товаров. Россия нужна Китаю прежде всего в этом плане, а не как промышленный конкурент. Конечно, Китай, находящийся с точки зрения демократии и прав человека позади России, в отличие от США далек от «демократического мессианства», чем весьма симпатичен российской правящей элите. Но это не мешает ему все глубже проникать в экономики среднеазиатских государств – партнеров России по ЕАЭС, а в последнее время, пользуясь ослаблением российских позиций – наращивать экономические связи с Украиной.

Сомнительно также, что партнеры по ШОС и БРИКС смогут в обозримом будущем помочь России в преодолении технологической отсталости ее экономики. Большинство передовых технологий в мире по-прежнему создаются в западных странах, в первую очередь в США.

Резюмируя, следует подчеркнуть: у России, если она хочет сохраниться в качестве великой державы, нет альтернативы тому, что, с одной стороны, она должна начать реформы, имеющие целью «новую индустриализацию» страны, повышение качества «человеческого капитала», и в то же время, с другой стороны, пытаться возобновить конструктивные отношения с ЕС. Этому, помимо прочего, могло бы способствовать возвращение к идее «единого европейского пространства от Лиссабона до Владивостока» (которая отнюдь не исключает российских глобальных интересов в Азии или других регионах мира), недавно вновь озвученной руководством Германии. Между Россией и ЕС сохраняется высокая степень взаимозависимости в торгово-экономической сфере, только Евросоюз может быть достаточным источником необходимых ей технологий и инвестиций. Только вместе они могут обеспечить безопасность на континенте, а в более узком плане – стабилизировать ситуацию на Украине.

В большинстве стран ЕС, судя по всему, растет понимание того, что нынешняя конфронтация с Россией невыгодна обеим сторонам и поэтому нужно искать какие-то компромиссные решения, которые позволили бы продолжать и даже наращивать взаимовыгодное сотрудничество. Россия должна использовать этот исторический шанс.

¹ Le Monde diplomatique, 27.05.2015.

О СИТУАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВАХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ НАГОРНО-КАРАБАХСКОГО КОНФЛИКТА

Алла Язькова,

*профессор, руководитель отдела черноморско-средиземноморских исследований
Института Европы РАН*

В политической жизни Республики Армения в последнее время усилились антиправительственные выступления с участием жителей Еревана, преимущественно молодежи. В октябре 2014 г. состоялись акции протеста против вступления республики в ЕАЭС и Таможенный союз; в июне и сентябре 2015 г. – возглавленные гражданским движением «Нет грабежу» массовые протесты против повышения тарифов на электроэнергию, в которых явно просматривалась внешнеполитическая составляющая, учитывая тот факт, что энергосети Армении принадлежат российской компании «Интер РАО ЕЭС»¹.

Возникали также вопросы о необходимости сохранения российской военной базы в Гюмри, и о том, почему Россия продает новейшие виды вооружений Азербайджану. В ходе протестных выступлений летом 2015 г. митингующие, кроме армянского триколора, поднимали флаги ЕС и Украины. Очевидный рост оппозиционных настроений был направлен, прежде всего, против существующего режима, поскольку основная часть населения понимает, что без поддержки России и возможности выезжать в российские регионы на заработки экономическое положение в стране станет еще более плачевным.

Согласно опубликованным данным, в Армении остановлены или проданы зарубежным предпринимателям созданные на предшествующих этапах развития экономики предприятия, в их числе и широко известный Ереванский коньячный завод. По данным Национальной статистической службы Армении, почти каждый третий житель Армении (32%) относится к категории бедных, из них 13,3% – к категории очень бедных и еще 2,7% живут за чертой бедности.

В ходе протестных выступлений было обнародовано пока еще не подтвержденное, но и не опровергнутое заявление известного эколога Сильвии Адамян о том, что «озеро Севан заложено правительством во Всемирном банке»².

Для Армении все более тяжелой политической задачей и в то же время главным средством отвлечения

общества от внутренних проблем становится урегулирование армяно-азербайджанского конфликта вокруг Нагорного Карабаха (точнее, Нагорно-Карабахской Республики или, согласно принятому в Армении термину – Арцаха)³.

Конфликт вокруг Нагорного Карабаха стал одним из наиболее затяжных, кровопролитных и трудноразрешимых конфликтов на постсоветском пространстве. В конце 1980-х – начале 1990-х годов он сопровождался острым политическим, а затем и полномасштабным военным противостоянием между Арменией и Азербайджаном, завершившимся после кровопролитной войны 1991–1994 гг. подписанием 16–17 мая 1994 г. Договора о прекращении огня и невозобновлении военных действий. За истекшие годы он трансформировался из межобщинного и межреспубликанского противостояния в рамках одного государства – СССР – в затяжной международный конфликт с большим числом международных участников и неясными перспективами разрешения.

После окончания военных действий 1991–1994 гг. между Азербайджаном и Арменией была подтверждена провозглашенная еще в августе 1991 г. независимость НКР. Кроме того, Арменией были оккупированы семь прилегающих к НКР районов Азербайджана, что стало основной причиной постоянного поддержания напряженности на линии соприкосновения войск на армяно-азербайджанской границе.

«Пятидневная война» августа 2008 г. обнаружила возросшую опасность возрождения вооруженных конфликтов и необходимость стабилизации обстановки на Южном Кавказе, через который пролегают множест-

³Нагорный Карабах – бывшая автономная область Азербайджанской ССР, переданная Азербайджану в качестве автономной области в 1923 г. и объявившая в сентябре 1991 г. о создании независимой республики, объединяющей Нагорно-Карабахскую автономную область и Шаумяновский район Армении (НКР). Нагорный Карабах был одной из наименьших по размерам территории автономных областей СССР, его площадь равна 4400 кв. км (для сравнения – территория Московской области – 47 тыс. кв. км). Согласно переписи 1989 г. его население составляло 189 тыс. человек, из них 75,9% армяны, 22,9% азербайджанцев, которые проживали преимущественно в восточных районах – город Шуша с 12-тысячным населением был преимущественно азербайджанским. После окончания военных действий сокращение населения произошло преимущественно за счет вытеснения временно перемещенных лиц азербайджанской национальности.

¹Согласно опубликованным данным, 17 сентября 2015 г. правительство Армении рассмотрело заявку нынешнего владельца энергетических сетей Армении Интер РАО об их продаже некоей компании Liormand Ltd, зарегистрированной на Кипре.

²URL. <http://regnum.ru/news/international/1978125html>

венные пути транспортировки каспийских энергоресурсов. Поэтому не случайно, что сразу же после завершения августовского конфликта в политике региональных и мировых держав активно обозначилась проблема урегулирования армяно-азербайджанского конфликта и решения локальной, но в то же время взрывоопасной проблемы статуса Нагорного Карабаха.

Основным сдерживающим фактором дальнейшей эскалации конфликта на протяжении ряда лет была и остается Минская группа ОБСЕ по карабахскому урегулированию. Официально в нее были включены девять стран-посредников, но основными действующими членами являются ее сопредседатели – Россия, США и Франция. В течение долгого времени странам-сопредседателям удавалось сохранять общий подход к переговорному процессу на основе признания status quo, т.е. состояния «замороженного конфликта», поскольку ни азербайджанская, ни армянская стороны не были готовы пойти на компромисс. Однако в последние годы, особенно, после признания западными странами независимости Косова и в свете результатов российско-грузинского и российско-украинского конфликтов ситуация стала меняться, возникла необходимость поиска путей ослабления напряженности вокруг Нагорного Карабаха и предотвращения нового вооруженного столкновения на Южном Кавказе. Тем более что в этом по разным причинам заинтересованы и наиболее влиятельные «игроки» – они же сопредседатели Минской группы – Россия, США и Франция.

Интересы России на Южном Кавказе объяснимы и понятны. «Кавказский вопрос» издавна играл особую роль в ее политике, будучи в то же время узлом противоречий сначала с Османской империей и Персией, затем с Великобританией и Францией, а на нынешнем этапе – с США и Великобританией. Но наряду с этим создавался исторический фундамент отношений россиян с народами Закавказья, тесного, хотя и противоречивого, взаимодействия с ними на различных этапах общей истории. Сложившаяся в годы советской власти система отношений между Центром и союзными республиками во многом предопределила распад СССР и не смогла предотвратить развития целого ряда межэтнических конфликтов, каким стал и конфликт вокруг Нагорного Карабаха.

Между тем нестабильность отношений между непосредственными сторонами конфликта – Азербайджаном и Арменией – сегодня существенно осложняет ситуацию на Южном Кавказе. Достаточно упомянуть, что между Арменией и Азербайджаном до сих пор нет дипломатических отношений. Азербайджан осуществляет блокаду Армении, а Армения, в свою очередь, блокирует азербайджанский анклав Нахичевань. И все это, вместе взятое, не только крайне негативно отражается на формировании общественного климата в обеих странах, но и тормозит их экономическое сотрудничество, препятствуя развитию сухопутных транспортных магистралей, столь необходимых Южному Кавказу.

В конце августа 2015 г. международные наблюдатели сообщили о резко возросшей напряженности и участившихся случаях перестрелок на линии фронта, при этом и Азербайджан, и Армения используют при-

обретенную в России военную технику (комплексы ПВО «С-300», военные самолеты и вертолеты, установки залпового огня «Тайфун»). Переговоры о постепенном освобождении расположенных вокруг НКР азербайджанских оккупированных районов ведутся уже на протяжении ряда лет, однако дело не сдвигается с места вопреки четырем резолюциям Совета Безопасности ООН и настойчивым рекомендациям других международных организаций. Не помогла и одобренная 14 марта 2008 г. делегатами 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (39 голосов «за» при семи «против» и 100 воздержавшихся) резолюция о «Положении на оккупированных территориях Азербайджана».

Принятие упомянутой резолюции не привело к позитивным результатам, и нынешнее обострение ситуации, в случае ее неконтролируемого развития, может стать, по оценке военных экспертов, началом полномасштабных военных действий. Нельзя при этом не напомнить, что Азербайджан, являясь членом Движения неприсоединения, подписал в 2010 г. Договор о военном сотрудничестве с членом НАТО Турцией, а Армения имеет договорные отношения с Россией, являясь членом ОДКБ. Представители Армении неоднократно выражали недовольство по поводу того, что, согласно Договору о взаимопомощи и сотрудничестве с Арменией, Россия обязалась оказывать своему союзнику помощь «в рамках признанных государственных границ», куда территория НКР не входит. Но при этом нельзя не упомянуть, что сама Армения до сих пор официально не признала НКР как независимое государство.

Евросоюз и США в наибольшей степени заинтересованы в сохранении статус-кво и ограничении влияния Москвы на Азербайджан и Армению. Тем не менее представители России, США, Франции работают в рамках Минской группы ОБСЕ, совместно продвигая идею размещения на линии соприкосновения сторон международных наблюдателей. Между членами Минской группы наметились договоренности по ряду до сих пор нерешенных вопросов: о необходимости определения будущего статуса НКР; об оккупированных Арменией районах Азербайджана, о возможности совместного проживания в республике армянской и азербайджанской общин. Для этого было бы необходимо возвращение к местам проживания временно проживающих в Азербайджане перемещенных лиц хотя бы в район города Ходжалы, в котором в ночь с 25 на 26 февраля 1992 г. была устроена расправа над азербайджанским мирным населением, при этом погибли более 600 человек. В Азербайджане эта дата ежегодно отмечается на государственном уровне.

Одним из главных ресурсов разрешения затянувшегося конфликта могли бы стать непосредственные переговоры между президентами Армении и Азербайджана С. Саргсяном и И. Алиевым. В свое время такие переговоры проходили при посредничестве Дм. Медведева («Майндорфский процесс»). Затем президенты встречались в Вене и Париже (последняя встреча состоялась 27 октября 2014 г.).

После затянувшегося перерыва встреча двух президентов должна была состояться в Нью-Йорке в рамках ООН 1 сентября 2015 г., но она не произошла,

и, по заявлению готовившего встречу американского представителя Дж. Уорлика, «либо они оба отказались, либо один из них». Переговоры не состоялись и после открытия пленарного заседания ООН.

Вопрос о дальнейшем формате переговоров обсуждался в ходе незапланированного визита в Баку (сентябрь 2015 г.) министра иностранных дел России С.В. Лаврова, где было указано на обострение ситуации и начавшиеся обстрелы азербайджанских районов приграничья, расположенных в достаточном отдалении от НКР.

В повестке дня двусторонних переговоров между Россией и Арменией речь может пойти не только о протестных акциях в Ереване и других городах или обострении ситуации вокруг НКР, но и о готовящейся в Армении конституционной реформе. Указ о проведении конституционной реформы был подписан 4 сентября 2013 г. (на следующий день после того, как президент С. Саргсян объявил о решении Армении вступить в Таможенный Союз и ЕАЭС). Проект новой конституции был подготовлен совместно с Венецианской комиссией и предполагает переход Армении от президентской к парламентской республике¹.

В соответствии с проектом конституции, парламент (Национальное собрание) избирается на пять лет по пропорциональной системе голосования и состоит минимум из 101 депутата (согласно действующей конституции – 131 депутат, часть из которых избирается по мажоритарным округам). Участвующие в выборах партии обязаны выдвинуть кандидатуру премьер-министра и представить основные пункты предполагаемой программы правительства.

В свою очередь, президент избирается на семь лет и не более чем на один срок (в нынешней редакции ос-

новного закона – на пять лет и не более чем на два срока подряд). В отличие от действующей системы, новый проект конституции не предполагает прямых выборов президента: глава государства избирается советом выборщиков, который состоит из депутатов Национального собрания и представителей органов местного самоуправления, равного количеству депутатов. В случае военных действий главнокомандующим вооруженных сил становится премьер-министр (сегодня верховным главнокомандующим является президент).

Согласно проекту конституции, Армения отказывается от государственной собственности на недра и воды, а также от государственного участия в экономической деятельности. Иностранцам и лицам без гражданства разрешается приобретение собственности на землю, что может повлечь за собой дальнейшую пауперизацию населения и его вытеснение из мест проживания. По новой конституции Армения берет на себя обязательства по приоритетному применению международных правовых норм, в том числе и тех, которые страной не ратифицированы.

Как отмечают российские аналитики, если проект будет принят, дальнейшая интеграция Армении в ЕАЭС «будет весьма проблематичной», поскольку он предполагает «принятие западных политических и идеологических норм»².

Что же касается конфликта вокруг Нагорного Карабаха, то, в случае принятия конституции, переговоры по его решению могут быть прерваны или переданы лидерам победивших на очередных выборах партий. Возможность неконтролируемого вооруженного конфликта на Южном Кавказе становится в этом случае еще более вероятной.

¹ См.: Независимая газета, 08.09.2015.

² Армения отказывается от национального суверенитета. – <http://www.regnum.ru/news/polit/1963949/htm>

ХЕЛЬСИНКСКИЙ ПРОЦЕСС: К 40-ЛЕТИЮ ПОДПИСАНИЯ ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОГО АКТА СОВЕЩАНИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Андрей Загорский,

*профессор, зав. Отделом разоружения и урегулирования конфликтов
Центра международной безопасности ИМЭМО РАН*

Время стирает детали прошлых событий. Они видятся все более крупным планом, обрастают упрощенными клише, часто далекими от реальной картины. Наверно, по этой причине юбилей исторических событий – желанный повод для того, чтобы еще раз вернуться в прошлое.

Подготовка и подписание 40 лет назад Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) – предтечи современной Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе – не является в этом смысле исключением. Однако современный интерес к истории СБСЕ, выразившийся в том числе в появлении в последние годы ряда новых публикаций, авторы которых вновь и вновь обращаются к событиям 40-летней давности¹, носит не просто юбилейный характер. На фоне оживленной дискуссии о европейской безопасности, ее прошлом, настоящем и будущем понятно желание вернуться к истокам ее современной архитектуры, не ограничиваясь повторением общепринятых политически корректных клише.

В данной статье автор по двум причинам обращается к истории СБСЕ. Во-первых, в рамках современной дискуссии у него было немало поводов высказаться на тему о нынешнем состоянии и перспективах ОБСЕ².

Во-вторых, и это, наверно, главная причина, и у нас в стране, и за рубежом бытуют упрощенные представления и трактовки истории общеевропейского совещания, его результатов и последствий.

По этой причине основное внимание в статье сосредоточено на развитии СБСЕ в 1970–1980-е годы, известного как хельсинкский процесс, на основные черты и характер которого российские исследователи редко обращают внимание.

Начало

Идея общеевропейского совещания в 1960-е годы активно обсуждалась прежде всего малыми европейскими странами, входившими в оба военно-политических блока, и нейтральными государствами. С предложением о созыве такого совещания в декабре 1964 г. на XIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН выступил министр иностранных дел Польши Рапацкий. Его подхватила Румыния. На основе принятой по ее инициативе в декабре 1965 г. резолюции Генеральной Ассамблеи 2129 (XX) с 1966 г. вплоть до интервенции стран Варшавского договора в Чехословакию в 1968 г. эта идея обсуждалась в группе восьми стран, в которую вошли Австрия, Венгрия, Бельгия, Болгария, Дания, Румыния, Швеция, Финляндия и Югославия (в 1967 г. к ним присоединились Нидерланды).

Однако инициатива малых стран Европы имела немного шансов на реализацию без поддержки со стороны СССР и США. После короткого всплеска интереса к идее общеевропейского совещания в 1966 г., советское руководство сделало ее одной из своих центральных инициатив на европейском направлении после подавления Пражской весны и с 1969 г. последовательно добивалось ее реализации.

«Приватизация» Советским Союзом идеи общеевропейского совещания ознаменовала важный поворот в европейской политике СССР – его превращение из ре-

¹ См., в частности: CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act. 1972–1989. CSCE Oral History Project. Prague, Prague Office of the OSCE Secretariat, 2013; Goodby J.E. «The Politics of the Helsinki Process – How Did It Arise During the Cold War?: An American Perspective». Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring the European Experience. Seogwipo City: JPI Press, 2008, p. 123–142; Maresca J.J. Helsinki Revisited. A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into the OSCE. Stuttgart, Ibidem Verlag, forthcoming; Nünlist Ch. «Helsinki+40 in the Historical Context». Security and Human Rights, Vol. 25 (2014), N 2, p. 198–209; Reimaa M. Helsinki Catch: European Security Accords 1975. Helsinki: Edita, 2008; Wenger A., Mastny W., Nünlist Ch. (eds). Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–1975. London, Routledge, 2008.

² Загорский А. Укрепление ОБСЕ. Формирование единого пространства экономического и гуманитарного сотрудничества, сообщества неделимой безопасности от Атлантики до Тихого океана / [Гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). Москва, Спецкнига, 2014.; Загорский А. «Состояние и перспективы деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе». А.Г. Арбатова, Н.И. Бубнова (отв. ред.) Разоружение и безопасность 2013–2014: Стратегическая стабильность: проблемы

безопасности в условиях перестройки международных отношений. Москва, ИМЭМО РАН, 2014, с. 99–111; Zagorski A. «A Contested Consensus Rule. How to Make the OSCE More Effective». Security and Human Rights, Vol. 25 (2014), N. 2, p. 180–189.

визионистской державы в державу, выступающую за закрепление сложившегося к тому времени территориального и социально-политического статус-кво в Европе. Задача консолидации собственной сферы влияния в Восточной Европе, переживавшей один кризис за другим, отодвигала на дальний план цели по ее дальнейшему географическому расширению. Кризис в международном коммунистическом движении, углубившийся после интервенции в Чехословакию, кризисные явления в экономике стран «социалистического содружества», отчетливо проявившиеся в 1960-е годы, и нарастающее технологическое отставание от Запада, опасность прямой военной конфронтации с Китаем – все это укрепляло СССР в стремлении зафиксировать политический статус-кво в послевоенной Европе¹.

Вопреки сформировавшемуся под влиянием советской пропаганды представлению о том, что Москве пришлось добиваться созыва общеевропейского совещания вопреки сопротивлению со стороны США, в Вашингтоне эта идея хотя и не вызвала большого интереса, но и не была встречена «в штыхы». Там исходили из того, что переход СССР к политике закрепления статус-кво в Европе как минимум не противоречит интересам США².

Поэтому вопрос о целесообразности общеевропейского совещания в НАТО не был предметом споров. Главной темой в 1969 г. стал вопрос о том, следует ли просто согласиться с предложенной СССР идеей общеевропейского совещания и зафиксировать сложившийся на континенте статус-кво или расширить повестку дня такого совещания, дополнив ее вопросами, представлявшими интерес для западных стран. Выбор и в европейских странах НАТО, и в США был сделан в пользу второго варианта. Отвечая на предложения ОВД, западные страны предложили рассмотреть в рамках общеевропейского совещания, в частности, вопросы укрепления доверия в военной области и меры по обеспечению более свободного передвижения людей и идей через границы (сотрудничество в гуманитарной области)³. Параллельно с этим США добивались согласия СССР на начало переговоров о сокращении обычных вооруженных сил и вооружений в Европе, которые имелось в виду начать на более узкой – межблоковой основе.

До начала многосторонних консультаций по подготовке СБСЕ в Диполи (пригород Хельсинки), проходивших с 22 ноября 1972 г. по 8 июня 1973 г., вопрос о расширении повестки дня общеевропейского совещания оставался открытым. Тем более что к этому времени между руководством СССР и США была достигнута договоренность о нецелесообразности расширять повестку

дня совещания, с тем, чтобы не перегружать развивавшиеся в то время по восходящей линии отношения двух стран полемикой по вопросам прав человека⁴. В результате и в ходе многосторонних консультаций, и впоследствии в ходе переговоров по согласованию текста Заключительного акта СБСЕ американская делегация вела себя весьма пассивно.

Тем не менее поскольку страны европейских обществ и ряд нейтральных государств настаивали на включении вопросов мер доверия в военной области и более свободного передвижения людей и идей в Европе в повестку дня СБСЕ, Москва в декабре 1972 г. дала сначала согласие на включение в нее вопросов гуманитарного сотрудничества, а в январе 1973 г. – мер доверия в военной области⁵.

Если абстрагироваться от многочисленных нюансов, основной компромисс, воплощенный в Заключительном акте СБСЕ, заключался в закреплении принципа нерушимости границ, которому центральное значение придавали СССР и его союзники по Варшавскому договору и который отождествлялся ими с окончательным закреплением послевоенных границ в Европе (одновременно в Заключительный акт была включена формула о возможности мирного изменения границ, «в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности»⁶, призванная оставить открытой перспективу объединения Германии и отражавшая непризнание западными странами законности включения стран Балтии в состав СССР), а также принципа уважения прав человека и основных свобод, дополненного конкретными обязательствами в отношении контактов между людьми и облегчения распространения, доступа и обмена информацией, на чем настаивали западные государства.

Тонкий баланс между положениями первой (безопасность) и третьей «корзины» (сотрудничество в гуманитарных областях) Заключительного акта вплоть до начала 1990-х годов составлял основу формирования и развития Хельсинкского процесса.

Дальнейшие шаги после Совещания

В СССР Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе виделось как торжественный акт подписания декларации принципов отношений между государствами, центральное место среди которых занимал бы принцип нерушимости границ. Соглашаясь включить в повестку дня Совещания другие вопросы, Москва исходила из того, что они будут обозначены в его решениях в общем виде, а конкретика будет оставлена «на потом». Страны Варшавского договора выступили с предложением о создании после проведения Совещания Консультативного комитета по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе, который мог бы в случае необходимости заниматься подготовкой последующих общеевропейских совещаний.

¹ Загорский А. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991. Москва, Права человека, 2005, с. 25–26; Zagorski A. «The Politics of the Helsinki Process – How Did It Arise During the Cold War?: A Russian Perspective». Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring the European Experience, p. 146.

² Goodby J.E. «The Politics of the Helsinki Process – How Did It Arise During the Cold War?: An American Perspective», p. 124; Nünlist Ch. «Helsinki+40 in the Historical Context», p. 201.

³ Подробнее об обсуждении этих вопросов в НАТО см.: Goodby J.E. «The Politics of the Helsinki Process – How Did It Arise During the Cold War?: An American Perspective», p. 123–142.

⁴ Goodby J.E. «The Politics of the Helsinki Process – How Did It Arise During the Cold War?: An American Perspective», p. 139.

⁵ Загорский А. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991, с. 53–54.

⁶ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975, с. 4.

Однако по мере насыщения положений третьей «корзины» Заключительного акта все более конкретными положениями интерес СССР к институционализации Хельсинкского процесса постепенно угасал, тем более что главная цель – подтверждение нерушимости границ – была достигнута. К концу женевского этапа СБСЕ (1973–1975) СССР отказался от идеи учреждения постоянного общеевропейского форума и возражал даже против установления конкретных сроков проведения первой встречи в рамках «дальнейших шагов после совещания», оставляя открытой возможность проведения нового совещания, сроки и повестку дня предстояло бы еще согласовать¹.

Позиция же западных стран эволюционировала в прямо противоположном направлении. Критики СБСЕ на Западе указывали на неравноценность хельсинкского «обмена» – согласия Запада признать сложившиеся в Европе территориально-политическое реальности на уступки со стороны СССР в вопросах прав человека и гуманитарного сотрудничества. Они подчеркивали, что в Заключительном акте СССР реализовал свою цель признания нерушимости европейских границ и возвращаться к этому вопросу в дальнейшем не было необходимости, тогда как реализация договоренностей в гуманитарной области целиком и полностью зависела от доброй воли СССР и его союзников.

Заключительный акт, таким образом, хотя и зафиксировал определенный баланс интересов Востока и Запада, тем не менее не содержал гарантий выполнения всех достигнутых договоренностей. Справедливые сомнения в том, в какой мере СССР будет выполнять положения третьей «корзины», подпитывали на Западе ощущение эфемерности достигнутого в результате долгих переговоров результата. Все это способствовало пересмотру западными странами их изначального скептического отношения к институционализации СБСЕ.

По мере продвижения работы над текстом Заключительного акта они все больше склонялись к выводу о необходимости создать механизм, который позволил бы добиваться выполнения всех принятых на СБСЕ обязательств. В апреле 1974 г. Дания внесла предложение, поддержанное странами ЕС и НАТО, в котором предлагалось через некоторое время после подписания Заключительного акта провести встречу для оценки выполнения его положений и для обсуждения новых мер, направленных на достижение его целей. Идею проведения регулярных форумов ОБСЕ последовательно отстаивали Румыния и Югославия, нейтральные и неприсоединившиеся государства.

Развязка была найдена на основе компромиссного предложения Финляндии. В нем предлагалось договориться о проведении следующей встречи в рамках «дальнейших шагов» с целью проведения «углубленного обмена мнениями как о выполнении положений Заключительного акта», так и о дальнейшем развитии сотрудничества в Европе. Однако периодичность таких встреч не устанавливалась. Каждая из них могла ока-

заться последней. В первые десять лет после подписания Заключительного акта вопрос о продолжении начатого в Хельсинки процесса в виде регулярных встреч представителей государств-участников оставался открытым, возможность его прекращения не исключалась и всерьез рассматривалась руководством СССР².

Так, были сначала определены сроки проведения белградской встречи СБСЕ. В Белграде – сроки проведения мадридской, а в Мадриде – венской встреч. Только в документе венской встречи, принятом в 1989 г., вопрос об институционализации Хельсинкского процесса в виде регулярных встреч представителей государств-участников был решен окончательно. Сроки их проведения больше не требовали дополнительного согласования.

Дискуссия об имплементации

Договоренность о проведении встреч последующих встреч СБСЕ сама по себе не давала гарантий серьезного обсуждения вопросов выполнения Хельсинкских договоренностей, в особенности в том, что касалось прав человека, контактов между людьми и облегчения обмена информацией. Советский Союз и его союзники рассчитывали ограничиться на таких встречах заслушиванием «самоотчетов» о выполнении государствами их обязательств по СБСЕ, не допуская при этом «вмешательства» в их внутренние дела. Западные же страны настаивали на предметное обсуждение вопросов невыполнения или недостаточного выполнения взятых государствами на себя обязательств.

По этой причине поначалу считавшаяся рутинной подготовка белградской встречи государств – участников общеевропейского Совещания вылилась в долгие споры относительно ее продолжительности, повестки дня и других условий проведения. Страны ОВД (за исключением Румынии) отстаивали концепцию короткой встречи, которая имела бы сугубо консультативный характер. Обсуждение положительного опыта реализации хельсинкских договоренностей предлагалось вести на пленарных заседаниях, не создавая для этого специальные рабочие органы.

Западные страны настаивали на предметном обсуждении всех вопросов выполнения (и невыполнения) обязательств по СБСЕ. С этой целью они предлагали в начале встречи сосредоточить внимание на вопросах их имплементации и лишь потом – новых предложений о сотрудничестве; предметно обсуждать вопросы имплементации не только на пленарных заседаниях, но и во вспомогательных рабочих органах; сделать пленарные заседания открытыми для общественности и прессы³.

Достигнутый благодаря усилиям нейтральных и неприсоединившихся государств компромисс во многом отражал подход западных стран. Первая неделя белградской встречи была отведена для общей дискуссии о выполнении хельсинкских договоренностей на открытых пленарных заседаниях. На второй неделе это обсужде-

² «Ambassador Yuri Vladimirovich Dubinin of the Soviet Union». CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act. 1972–1989. CSCE Oral History Project, p. 214–215.

³ Загорский А. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991, с. 124–126.

¹ Загорский А. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991, с. 89–90.

ние должно было продолжиться на закрытых пленарных заседаниях, а затем – во вспомогательных рабочих органах. Только через восемь недель работы пленум с учетом результатов обсуждений во вспомогательных рабочих органах должен был принять решение о начале работы над заключительным документом. Сама встреча должна была продолжаться вплоть до принятия заключительного документа и определения даты и места следующей встречи подобного рода¹.

Решения подготовительной встречи в Белграде создали прецедент поочередного структурированного и предметного обсуждения вопросов выполнения хельсинкских договоренностей и новых предложений о сотрудничестве. Под влиянием этого прецедента начал формироваться механизм последующих встреч СБСЕ, превращавшихся в том числе в инструмент контроля за выполнением государствами их обязательств, чего поначалу пытались избежать СССР и его союзники.

Правда, этот прецедент не сразу закрепился в рамках Хельсинкского процесса. Во время подготовки мадридской встречи СБСЕ в 1980 г. вновь разгорелись споры по тем же вопросам, что и в Белграде. Велись они вплоть до последнего момента и даже привели к тому, что в последний день на подготовительной встрече были остановлены часы, чтобы формально дипломаты уложились в отведенные им для согласования документа сроки. В итоге условия проведения мадридской встречи были аналогичными белградской. В 1986 г. при подготовке третьей, венской встречи СБСЕ эти вопросы уже не были предметом ожесточенных споров, и созданный в Белграде и подтвержденный в Мадриде прецедент структуризации дискуссии о выполнении хельсинкских договоренностей был окончательно принят всеми сторонами за основу.

Сбалансированный прогресс

Хотя белградская встреча (1977–1978) и создала прецедент предметного обсуждения вопроса о выполнении хельсинкских договоренностей, ее результаты прежде всего для западноевропейских стран оказались разочаровывающими. На встрече не были приняты содержательные решения. После жесткого обсуждения вопросов имплементации и безуспешного рассмотрения внесенных на встрече предложений ее главным и единственным результатом стала договоренность о проведении следующей встречи в Мадриде (1980–1983). Тем самым хельсинкский процесс был спасен, но его будущее оставалось открытым, тем более, что созданный США прецедент жесткой и к тому же публичной критики несоблюдения прав человека в СССР усиливал в Москве негативное отношение к таким дискуссиям.

Предложенная СССР программа проектов общеевропейского экономического сотрудничества, большая часть которых была нереализуема технически, и его нежелание идти на новые договоренности в области «третьей корзины» не создали в Белграде основу для баланса интересов государств – участников СБСЕ. Стано-

вилось очевидно, что для определения такого баланса в новых условиях необходим взаимный учет интересов сторон. Такой баланс начал формироваться во время мадридской встречи СБСЕ, на которую и СССР, и западные страны (Франция) пришли с предложениями о созыве общеевропейского форума для обсуждения вопросов военной безопасности в Европе.

Как и в Хельсинки баланс интересов в рамках СБСЕ стал формироваться на основе параллельного рассмотрения вопросов безопасности, прав человека и гуманитарного сотрудничества². Так, в Мадриде было принято решение о проведении в Стокгольме Конференции по мерам укрепления доверия и безопасности в Европе (1983–1986), с идеей которой выступали СССР и Франция. Однако созыв стокгольмской конференции был бы невозможен без параллельной договоренности о проведении совещания по правам человека в Оттаве (1985) и встречи экспертов по контактам между людьми в Берне (1986), а также без согласования в самом мадридском документе ряда положений, конкретизирующих обязательства сторон в области соблюдения прав человека, контактов между людьми и обмена информацией.

Следующая встреча СБСЕ, открывавшаяся в Вене в 1986 г., должна была оценить прогресс, достигнутый во всех измерениях хельсинкского процесса и принять решения о его дальнейшей сбалансированной структуризации. В частности, отражением такого параллельного и сбалансированного продолжения хельсинкского процесса стали договоренности о проведении после венской встречи трех совещаний в рамках Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, начале переговоров о новых мерах укрепления доверия и безопасности в Европе (в развитие результатов стокгольмской конференции) и согласование мандата переговоров по сокращению обычных вооруженных сил в Европе.

Прошлое и настоящее

Современная ОБСЕ по многим параметрам своей деятельности принципиально отличается от Хельсинкского процесса, сформировавшегося в виде серии конференций и совещаний в 1970–1980-е годы. Однако трудно пройти мимо того факта, что сегодняшняя полемика в рамках организации все больше напоминает жесткие дискуссии времен белградской, мадридской и даже начала венской встреч СБСЕ. Причем ведется эта дискуссия в основном по тем же вопросам и с теми же аргументами, что и 30–40 лет назад.

Все это говорит о том, что рецепты успеха «старого» хельсинкского процесса могут оказаться полезными и сегодня, и главный из них – определение того баланса интересов государств-участников, который позволит им с учетом взаимных интересов на каждом новом этапе добиваться сбалансированного содержательного прогресса в сотрудничестве. Сегодня этот баланс неизбежно будет выглядеть иначе, чем 40 лет назад. Но и сегодня он по-прежнему невозможен при игнорировании как вопросов безопасности, так и вопросов прав человека.

¹ Загорский А. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991, с. 124–126.

² Zagorski A. «The Politics of the Helsinki Process – How Did It Arise During the Cold War?: A Russian Perspective», p. 154–156.

Бюллетень публикуется ИНИОН РАН, Отделом по изучению проблем европейской безопасности с целью способствовать развитию конструктивного диалога по проблемам безопасности в Евро-Атлантическом регионе. Мнения авторов, высказанные на страницах бюллетеня, отражают их личную точку зрения и необязательно совпадают с позицией ИНИОН РАН.

Редакционный совет:

Академик Ю.С. Пивоваров

Академик В.Г. Барановский

Генерал-майор в отставке В.З. Дворкин

Д.п.н. А.И. Никитин

К.и.н. А.В. Загорский

Главный редактор – к.и.н. Т.Г. Пархалина

Ответственный секретарь – Т.В. Арзаманова