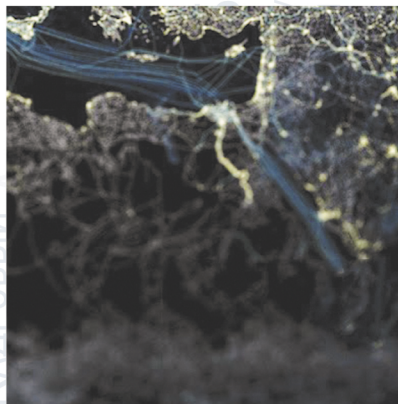




**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ  
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ДЕЛАМ**



# РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
СТРОИТЕЛЬСТВА БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ**

**№ 17 / 2014**

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ**

**МОСКВА 2014**

УДК 327.57(4)

ББК 66.4(4),0

Издание подготовлено НП «**Российский совет по международным делам**»  
при поддержке **Российско-итальянского Форума-диалога по линии гражданских обществ**.

### **Редакционная коллегия**

#### **Главный редактор:**

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

#### **Выпускающие редакторы:**

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**;

**А.С. Кузьмина**

П78

**Проблемы** и перспективы строительства Большой Европы : рабочая тетр. № 17/2014 / [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М. : Спецкнига, 2014. — 64 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-91891-372-7

Рабочая тетрадь представляет собой сборник аналитических материалов по вопросам формирования Большой Европы, подготовленных Российским советом по международным делам (РСМД) и партнерскими организациями в рамках проекта «Строительство Большой Европы: необходимые меры до 2030 года». В тетради раскрывается концепция Большой Европы, принципы ее построения, механизмы взаимодействия между государствами-участниками.

**УДК 327.57(4)**

**ББК 66.4(4),0**

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — **[russiancouncil.ru/paper17](http://russiancouncil.ru/paper17)**

# Содержание

Иванов И.С., Браун Д., Ротфельд А.Д. <b>Необходимо строить Большую Европу</b>	4
<b>Европейские лидеры призывают по-новому взглянуть на проблемы безопасности в евроатлантическом регионе</b> Заявление Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение	7
<b>Пришло время для строительства Большой Европы</b> Заявление Специальной рабочей группы проекта «Строительство Большой Европы: необходимые меры до 2030 г.»	14
Браун Д., Ишингер В., Иванов И.С., Нанн С., Ротфельд А.Д. <b>Украина не должна стать новой Берлинской стеной</b>	22
<b>Механизмы кризисного регулирования в Европе в контексте событий на Украине</b> Заявление Специальной рабочей группы проекта «Строительство Большой Европы: необходимые меры до 2030 г.»	24
Бусыгина И.М. <b>Основы Большой Европы (аналитический доклад)</b>	31
1. Зачем нам Большая Европа?	31
2. Большая Европа: тенденции и объяснения	33
3. Проекты объединения Европы: уроки на будущее	37
4. Большая Европа: три уровня взаимодействия и сотрудничества	42
5. Центральная ось: Россия и Евросоюз (условия, ограничения, институты)	47
6. Турция: перспективы членства в ЕС и участия в строительстве Большой Европы	54
7. Большая Европа: потери от бездействия и дивиденды от правильной стратегии	59
8. Большая Европа: принципы построения	61



И.С. Иванов, Д. Браун, А.Д. Ротфельд

## Необходимо строить Большую Европу<sup>1</sup>

Более 20 лет прошло после окончания холодной войны, а Европа по-прежнему разделена. В последние дни именно в этом заключается логика «нулевого исхода» в ситуации с Украиной: ее гражданам фактически предлагается сделать выбор между «европейским» и «евразийским» будущим. Такой подход представляется недалновидным. Украина и остальные страны Европы, несомненно, должны иметь свободу выбора партнеров для более тесного взаимодействия. И нам нужно сосредоточить наше обсуждение не на соперничестве и возврате к конфронтации, а на необходимости сотрудничества.

Разногласия в Европе носят более глубокий характер и не ограничиваются «украинским вопросом». Отношениям НАТО и России свойственно взаимное недоверие. Тысячи единиц ядерного оружия, многое из которого поддерживается в состоянии полной боевой готовности, остаются главным механизмом обеспечения безопасности на континенте. Надежды на подлинное партнерство России и ЕС не оправдались, и возможность дальнейшего ухудшения отношений между ними вполне реальная. На юго-востоке Европы сохраняются замороженные конфликты как постоянная угроза военного противостояния. Между государствами ЕС и некоторыми странами Европы, особенно Россией, по-прежнему действуют ограничения для частных поездок граждан.

Сегодня мы, европейцы, стоим перед выбором: либо мы будем действовать сообща, пытаясь устранить разногласия ради наших общих интересов в области безопасности, процветания и экономического развития и урегулировать неотложные международные проблемы (как это удалось в отношении химического оружия в Сирии или ядерной программы Ирана), либо мы позволим противоречиям и дальше ослаблять нас, в то время как Европа все больше рискует оказаться на периферии международных событий.

Мы, в прошлом высокопоставленные члены правительств Великобритании, Польши и России, считаем, что пришло время заняться сотрудничеством. Мы убеждены в необходимости нового проекта сотрудничества, в котором Европа рассматривалась бы в самом широком смысле как географически, так и политически — от Норвегии на севере до Турции на юге, от Португалии на западе до России на востоке. Целью такого проекта могло бы стать создание Большой Европы с зоной общей безопасности, экономического, политического и культурного сотрудничества между странами и институтами.

<sup>1</sup> URL: [http://www.russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2758#top](http://www.russiancouncil.ru/inner/?id_4=2758#top) (28 ноября 2013 г.).

Игорь Иванов, президент Российского совета по международным делам, профессор МГИМО (У) МИД России, член-корреспондент РАН; Дес Браун, председатель Совета директоров Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение, бывший министр обороны Великобритании; Адам Даниэль Ротфельд, сопредседатель Российско-польской группы по сложным вопросам, профессор Института междисциплинарных исследований Варшавского университета, бывший министр иностранных дел Польши. Публикация подготовлена в рамках трехстороннего проекта Российского совета по международным делам (РСМД), Польского института по международным делам (PISM) и Европейского сообщества лидеров (ELN) по вопросам строительства Большой Европы.

Мы верим в возможность формирования основ такой зоны до 2030 г. — зоны, совместимой с проводимой сегодня работой по углублению трансатлантического и евразийского сотрудничества. Мы верим, что в долгосрочном плане ее цель может быть связана с принятием конкретных поэтапных мер, над которыми лидеры государств могут и должны начать безотлагательно работать. Принцип Большой Европы будет особенно полезен для преодоления острой неприязни, возникшей в связи с ситуацией в Украине. Усиление стабильности, торжество принципа верховенства закона и улучшение экономических перспектив этой страны связаны с развитием отношений как с ЕС, так и с Россией.

На период после вильнюсского саммита приоритеты очевидны.

Во-первых, следует развивать российско-американское взаимодействие по сирийскому химическому оружию, трансформируя его в более широкое сотрудничество поверх старых барьеров времен холодной войны. Необходимы совместные усилия по продвижению дипломатического процесса «Женева-2» по Сирии и оказанию неотложной гуманитарной помощи тем, кто в ней нуждается. При этом нам также важно иметь возможность выступать сообща против угрозы джихада в Сирии, которая может стать угрозой для всех. Следует обеспечить возможность совместных действий по стабилизации ситуации в Афганистане после 2014 г., наращиванию усилий по нераспространению ядерного оружия (в том числе в Иране, но не только), а также в отношении таких вызовов, как кибер- и биобезопасность, милитаризация открытого космоса.

Во-вторых, необходимо строить Большую Европу как настоящее единое пространство безопасности. Именно здесь мы сталкиваемся с наибольшим количеством проблем в создании доверия, которые особенно важно преодолеть. В ближайшей перспективе для движения вперед потребуются усилия по достижению соглашения между США/НАТО и Россией по противоракетной обороне, продолжению диалога по сокращению ядерных вооружений и поиску путей активизации обсуждения вопросов контроля над вооружениями в отношении обычных сил в Европе.

Нам также следует удвоить усилия по достижению прогресса в отношении четырех замороженных этнических и территориальных конфликтов, играющих важнейшую роль в отношениях России и ЕС. Эти конфликты, обернувшиеся трагедией для вовлеченных в них народов, — одно из главных препятствий на пути реализации концепции Большой Европы. Нам нужен эффективный совместный подход к разрешению одного или нескольких из этих конфликтов, что позволит в будущем, опираясь на положительный опыт, развивать совместный подход к урегулированию кризисов.

В-третьих, необходимо создавать Большую Европу за счет углубления торговых и инвестиционных связей. На ЕС приходится более половины российского внешнеторгового оборота и свыше 70% совокупных иностранных инвестиций в России. За последние десять лет Россия стала третьим по величине после США и Китая торговым партнером ЕС, обеспечивая 7% экспорта и 11% импорта стран Евросоюза. Однако торговые отношения по-прежнему асимметричны: 63% всего торгового оборота между Россией и ЕС приходится на нефть. Торговые переговоры между двумя сторонами за-

стопорились. Между тем потенциал расширения и углубления связей в этой области огромен.

Одни игроки в регионе Центральной Европы имеют привилегированный доступ к капиталу и технологиям, другие нуждаются во вливаниях новых технологий и массивных инфраструктурных вложениях. В обмен они имеют возможность предлагать сырьевые товары, доступ к высококвалифицированной рабочей силе и потенциально крупному дополнительному рынку для европейских товаров и услуг. В результате мы имеем экономически беспроигрышную ситуацию, которой не пользуемся. В наших общих интересах это сделать.

В-четвертых, необходимо совершенствовать сотрудничество в энергетической области. Несмотря на политизацию отношений в энергетике в последние годы, сотрудничество в этой области важно для всех. Сегодня европейские компании существенно отстают в конкурентных преимуществах от американских предприятий, которые пользуются плодами сланцевой революции. Если бизнес примет решение переместиться или вкладывать средства в США вместо Европы, перспективы экономического роста для всей Европы будут подорваны. В наших общих интересах действовать сообща на пространствах Большой Европы, чтобы этого не допустить.

В-пятых, необходимо развивать людские контакты. Сегодня существует огромный разброс в возможностях для поездок в зависимости от отправной точки и места назначения. Такие режимы, как Шенгенская зона, и правила внутри ЕС упрощают передвижение в некоторых областях, но поездки между странами Евросоюза и рядом стран за его пределами, особенно Россией, затруднены. Они требуют много времени (с точки зрения визовых процедур) и затрат. Это ограничивает возможности наших граждан совершать поездки в деловых и туристических целях.

Если действующие политические лидеры Европы проявят готовность работать над этими проблемами, мы сможем оставить позади разногласия прошлого и настоящего и обеспечить новым поколениям европейцев лучшие условия для процветания и адекватного ответа на глобальные вызовы будущего.

# Европейские лидеры призывают по-новому взглянуть на проблемы безопасности в евроатлантическом регионе

## Заявление Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение<sup>2</sup>

### 1. Общие положения

Мы, члены Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение, берем на себя обязательства содействовать установлению мира без ядерного оружия. Мир станет таким только в результате совместных усилий руководителей и народов всех континентов. Мир без ядерного оружия возможен лишь в том случае, если практические меры, необходимые для его достижения, будут рассматриваться как способствующие национальной безопасности каждой страны и безопасности всего мира. Мир без ядерного оружия возможен только при условии, что лидеры каждой страны и региона возьмут на себя часть обязанностей по реализации намеченных действий.

В евроатлантическом регионе, включающем США, страны Европы и Россию, сосредоточено более 95% всего ядерного оружия на Земле. Здесь находятся 4 из 5 государств — участников ДНЯО, обладающих ядерным оружием, и 9 из 14 государств мира, имеющих ядерное оружие на своей территории (США, Россия, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Турция, Бельгия и Нидерланды).

В последние годы вероятность разрушительного конфликта с применением обычного или ядерного оружия в евроатлантическом регионе резко снизилась, однако следы противостояния XX века и глубоко укоренившегося наследия недоверия периода холодной войны еще не исчезли. Продолжают доминировать концепции обеспечения безопасности времен холодной войны и многие связанные с ними военные доктрины.

В частности, сохраняется стратегия ядерного устрашения и взаимного гарантированного уничтожения. Крупные стратегические ядерные силы по-прежнему находятся в состоянии боевой готовности, готовые к запуску в течение нескольких минут; в Европе в резерве остаются тысячи единиц тактического ядерного оружия. Дискуссия десятилетней давности относительно противоракетной обороны не завершена. Новым проблемам безопасности, связан-

<sup>2</sup> URL: [http://www.russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2864#2](http://www.russiancouncil.ru/inner/?id_4=2864#2) (17 декабря 2013 г.)

Европейское сообщество лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (European Leadership Network) было создано в целях содействия установлению мира без ядерного оружия. В деятельности организации принимают участие бывшие политические, военные деятели, а также бывшие руководящие работники министерств иностранных дел стран Европы. Европейское сообщество лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение проводит независимые исследования в области международных отношений и представляет собой площадку для обсуждения актуальных международных вопросов.

ным с силами быстрого удара, кибербезопасностью и космосом, уделяется недостаточно внимания. Существующее положение дел является опасным и потенциально дестабилизирующим. Оно не способствует формированию доверия, необходимого для реализации совместных усилий по устранению возникающих угроз безопасности в Европе и во всем мире.

Расплачиваются за это наши народы. В сложившихся условиях риски, связанные с безопасностью, растут, как и расходы на оборону, отвлекая ресурсы от выполнения налогового-бюджетных задач и приоритетов внутреннего развития. Только в области ядерного вооружения цена вопроса в данном регионе принимает угрожающие размеры — около 500 млрд долл<sup>3</sup>.

Мы не утверждаем, что повышение уровня безопасности в регионе минимизирует все эти затраты, но со временем экономия может быть существенной — и она может многократно увеличиваться в безъядерных зонах.

## **2. Призыв к переменам**

Таким образом, для обеспечения безопасности и экономического благосостояния наших граждан крайне необходимо начать новый, непрерывный и динамичный диалог по вопросам евроатлантической безопасности. Этот диалог должен быть политически санкционирован на высшем уровне, и в нем должны участвовать гражданские и военные представители высшего уровня.

В частности, мы призываем к следующему.

### 2.1. Процесс

- Создать по инициативе высшего руководства ведущих стран региона неформальную Контактную группу по вопросам евроатлантической безопасности с целью выработки рекомендаций относительно того, какие вопросы нуждаются в рассмотрении, на каких принципах должен строиться диалог, а также с целью определения гражданских и военных представителей, на которых будут возложены эти новые обязанности. Независимо от специфики данного процесса должна быть предусмотрена возможность всестороннего обсуждения вопросов безопасности, акцент должен быть сделан на практических действиях.

- Определить различные форматы диалога по конкретным вопросам, которые могут быть двусторонними, многосторонними либо предполагающими участие отдельных субрегионов Европы. Существующие форумы, такие как Совет Россия—НАТО и ОБСЕ, могли бы стать площадкой для обсуждения отдельных вопросов. Национальные лидеры и члены Контактной группы будут и дальше участвовать в диалоге.

<sup>3</sup> США готовы приступить к реализации программ по строительству новых подводных лодок и стратегических бомбардировщиков, оснащенных баллистическими ядерными ракетами, стоимостью более 400 млрд долл., а также продлить срок службы ядерного вооружения, развернутого в Европе, что будет стоить более 10 млрд долл. По имеющимся данным, в течение следующего десятилетия Россия планирует потратить на модернизацию своих стратегических ядерных сил 1,9 трлн руб., или 61 млрд долл. По весьма скромным подсчетам, возможная замена ракет «Трайдент» обойдется Великобритании в 25 млрд фунтов стерлингов, или 38 млрд долл.

## 2.2. Основные принципы

Мы считаем, что диалог должен строиться на следующих принципах:

- рассмотрение всех элементов наступательного и оборонительного, ядерного и обычных вооружений, а также кибербезопасности и космоса в рамках новой концепции безопасности;
- снижение роли ядерного оружия как существенной части общей оборонительной доктрины любого государства без ущерба безопасности каждой из сторон;
- согласование методов увеличения времени принятия решения руководством в период повышенной напряженности и в чрезвычайных ситуациях;
- переход от концепции взаимного гарантированного уничтожения к взаимопониманию, концепции взаимного раннего оповещения, взаимной обороны и взаимной безопасности;
- укрепление стабильности за счет большей информационной открытости, сотрудничества и доверия; необходимо исключить страх перед угрозой нанесения удара без заблаговременного оповещения.

## 2.3. Практические приоритеты

Мы считаем, что в рамках гибкого формата диалога приоритетными могли бы стать следующие темы.

### *Ядерные силы*

- Меры, которые позволили бы увеличить время для принятия решений лидерами и повысить уровень стабильности в кризисных ситуациях. Это, в частности, относится к стратегическим ядерным силам США и России. Согласно последнему Договору о сокращении стратегических вооружений, каждая из стран может сохранять тысячи ядерных боеголовок на сотнях баллистических ракет, находящихся в боевой готовности и способных поразить цели менее чем за 30 минут. Такое положение повышает риск поспешного принятия решения об использовании баллистических ракет на основе ложного оповещения и риск случайного или несанкционированного запуска ракет. США и Россия в приоритетном порядке должны принять меры по выведению части своих стратегических сил из состояния боевой готовности.
- Дальнейшее сокращение развернутых американских и российских стратегических ядерных сил.
- Взаимная информационная открытость, меры по укреплению безопасности и доверия в отношении тактического ядерного вооружения в Европе, включая значительное сокращение этого вооружения.

### *Противоракетная оборона*

- Создание Центра сотрудничества в области противоракетной обороны для обмена данными с радиолокационных станций дальнего обнаружения и спутников.
- Меры по обеспечению взаимной информационной открытости в отношении систем противоракетной обороны и потенциальных возможностей, включая ежегодный обмен актуальной информацией.

- Продолжение совместных учений сил противоракетной обороны.
- Письменные политические обязательства по неразвертыванию систем противоракетной обороны, подрывающих концепцию стратегической стабильности.

#### *Обычные вооруженные силы в Европе*

- Меры по укреплению доверия и безопасности путем предоставления дополнительных квот на проведение оценочных визитов согласно Венскому документу.
- Расширенный Договор по открытому небу, включающий не только 34 государства, на которые распространяется Договор, но и все 57 государств ОБСЕ, а также более широкий спектр возможностей по сбору технических данных.
- Несмотря на нынешний статус Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), достижение договоренности в отношении положений, которые увеличивают время принятия решения высшим руководством. Обеспечение дополнительной информационной открытости относительно действий военных сил, расположенных за пределами своих зон дислокации, а также в отношении развертывания сил.

#### *Обычные силы быстрого глобального удара*

- Достижение прозрачности планируемых и осуществляемых действий, а также формирование мер по укреплению доверия в случае, если со временем такое вооружение будет разрабатываться и развертываться.

#### *Кибербезопасность*

- Обсуждение и реализация процесса заблаговременного обмена информацией о киберугрозах, общего подхода к защите сетей, а также совместного реагирования на кибератаки. Это сотрудничество может включать переговоры по выработке международных соглашений, которые ограничат угрозу кибервойны.

#### *Космос*

- Обмен информацией по проекту Кодекса поведения в космосе с перспективой заключения соглашения о таком Кодексе.
- Предлагаемый новый подход к укреплению взаимной безопасности в евроатлантическом регионе может привести к формированию более безопасного и надежного будущего для всех наших граждан. У нас есть историческая, но, вероятно, непродолжительная возможность действовать. Лидеры наших стран должны воспользоваться этой возможностью.

#### **Подписали:**

**Дес Браун**, бывший министр обороны Великобритании

**Вольфганг Ишингер**, председатель Мюнхенской конференции по вопросам безопасности, бывший заместитель министра иностранных дел Германии, бывший посол Германии в США и Великобритании

**Игорь Иванов**, бывший министр иностранных дел России, бывший секретарь Совета Безопасности России

**Джеймс Арбетнот**, действительный член Парламента Великобритании, председатель Комитета по обороне Палаты общин Парламента Великобритании

**Айтуг Атыджы**, действительный член Великого национального собрания Турции

**Маргарет Беккет**, действительный член Парламента Великобритании, бывший министр иностранных дел Великобритании

**Александр Бессмертных**, бывший министр иностранных дел России

**Ханс Бликс**, бывший министр иностранных дел Швеции, 3-й генеральный директор МАГАТЭ, исполнительный председатель Комиссии ООН по наблюдению, контролю и инспекциям

**Якко Бломберг**, бывший посол Финляндии в Канаде и Эстонии, специальный советник по Кипру Европейского комиссара по вопросам расширения

**Кьелл Магне Бондевик**, бывший премьер-министр Норвегии

**Ханс ван ден Брок**, бывший министр иностранных дел Нидерландов, бывший комиссар ЕС по внешним связям

**Гру Брундтланд**, бывший премьер-министр Норвегии

**Алистер Берт**, действующий член Парламента Великобритании, бывший министр иностранных дел Великобритании

**Мензис Кэмпбелл**, действительный член Парламента Великобритании, бывший лидер Партии либеральных демократов

**Ингвар Карлссон**, бывший премьер-министр Швеции

**Хикмет Четин**, бывший министр иностранных дел Турции, бывший заместитель премьер-министра Турции

**Тарья Кронберг**, действительный член Европейского парламента от Финляндии, председатель делегации Европейского парламента по отношениям с Ираном

**Владимир Дворкин**, генерал-майор в отставке, бывший руководитель 4-го Центрального научно-исследовательского института Министерства обороны России

**Рольф Экеус**, бывший посол Швеции в США, бывший председатель Специальной комиссии ООН по Ираку

**Уффе Эллеманн-Йенсен**, бывший министр иностранных дел Дании

**Вагит Эрдем**, бывший член Великого национального собрания Турции, главный советник президента Турции Сулеймана Демиреля, глава турецкой делегации в Парламентской ассамблее НАТО, вице-президент ПА НАТО

**Гернот Эрлер**, действительный член Бундестага Германии, заместитель председателя фракции СДПГ в Бундестаге, бывший статс-министр иностранных дел Германии

**Анатолий Гриценко**, действительный член Парламента Украины, бывший председатель парламентского Комитета по вопросам национальной безопасности и обороны, бывший министр обороны Украины

**Ян Гамачек**, действительный член Парламента Чехии, спикер Палаты депутатов.



**Дэвид Хэнни**, бывший постоянный представитель Великобритании в ЕЭС и ООН

**Ник Харви**, действительный член Парламента Великобритании, бывший министр по делам вооруженных сил Великобритании

**Армин Хасенпуш**, генерал-майор в отставке, бывший вице-президент службы внешней разведки (БНД) Германии

**Джеффри Хау**, бывший министр иностранных дел Великобритании

**Дуглас Хард**, бывший министр иностранных дел Великобритании

**Яакко Илониеми**, бывший посол Финляндии в ОБСЕ и США

**Юхани Каскеала**, бывший командующий вооруженными силами Финляндии

**Ян Каван**, бывший министр иностранных дел Чехии, бывший заместитель премьер-министра Чехии

**Катя Койл**, действительный член Бундестага Германии и Комитета по вопросам обороны

**Джон Керр**, бывший посол Великобритании в США и ЕС

**Том Кинг**, бывший министр обороны Великобритании

**Пьер Лелуш**, бывший министр по европейским делам Франции, бывший министр внешней торговли Франции

**Будимир Лончар**, президент Консультативного комитета по внешней политике и международным отношениям при Президенте Республики Хорватия, бывший министр иностранных дел Югославии

**Рууд Любберс**, бывший премьер-министр Нидерландов

**Могенс Люккетoft**, спикер Парламента Дании, бывший министр иностранных дел Дании

**Джорджио Ла Мальфа**, бывший министр по европейским делам Италии

**Евгений Маслин**, генерал-полковник в отставке, бывший директор 12-го Главного управления Министерства обороны Российской Федерации

**Джон МакКол**, бывший заместитель верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе, Великобритания

**Федерика Могерини**, действительный член Парламента Италии, председатель итальянской делегации в Парламентской ассамблее НАТО

**Оуэн Мерфи**, действительный член Палаты представителей Парламента Республики Ирландия, глава парламентской делегации Ирландии в ПА ОБСЕ

**Бернар Норлен**, бывший командующий ПВО Франции, бывший командующий боевой авиацией ВВС Франции

**Клаус Науманн**, генерал в отставке (ГЕАР), бывший председатель Военного комитета НАТО, Германия

**Владимир Огрызко**, бывший министр иностранных дел Украины

**Януш Онышкевич**, бывший министр обороны Польши, бывший вице-президент Комитета по иностранным делам Европейского парламента

**Дэвид Оуэн**, бывший министр иностранных дел Великобритании

**Ана Паласио**, бывший министр иностранных дел Испании

**Борис Панкин**, бывший министр иностранных дел России, бывший посол России в Великобритании

**Поль Килес**, бывший министр обороны Франции

**Элизабет Рен**, бывший министр обороны Финляндии

**Малколм Рифкинд**, действительный член Парламента Великобритании, бывший министр обороны и иностранных дел Великобритании

**Адам Даниэль Ротфельд**, бывший министр иностранных дел Польши

**Фолькер Рюэ**, бывший министр обороны Германии

**Константин Самофалов**, действительный член Парламента Сербии

**Оздем Санберк**, директор Международной организации стратегических исследований, бывший заместитель министра иностранных дел Турции

**Рудольф Шарпинг**, бывший председатель СДПГ, бывший министр обороны Германии

**Хавьер Солана**, бывший министр иностранных дел Испании, бывший генеральный секретарь НАТО, бывший Верховный представитель ЕС по общей внешней политике и политике безопасности

**Джон Стэнли**, действительный член Парламента Великобритании, председатель Комитета по контролю над экспортом оружия

**Торвальд Штольтенберг**, бывший министр обороны и иностранных дел Норвегии

**Горан Свиланович**, генеральный секретарь Регионального совета по сотрудничеству Сербии, бывший министр иностранных дел Югославии

**Борис Тадич**, бывший президент Сербии

**Карло Трецца**, председатель Режима контроля за ракетными технологиями (РКРТ), бывший спецпредставитель по разоружению и нераспространению, посол Италии в Республике Корея

**Вячеслав Трубников**, бывший директор Службы внешней разведки, бывший заместитель министра иностранных дел России, бывший посол России в Индии

**Раймо Вяюрюнен**, бывший руководитель Академии наук Финляндии

**Алан Уэст**, бывший первый морской лорд и начальник штаба ВМС Великобритании

**Коре Виллок**, бывший премьер-министр Норвегии

**Ширли Уильямс**, член Палаты лордов Парламента Великобритании, бывший лидер фракции либеральных демократов в Палате лордов Парламента Великобритании

# Пришло время для строительства Большой Европы

Заявление Специальной рабочей группы проекта  
«Строительство Большой Европы:  
необходимые меры до 2030 г.»<sup>4</sup>

## 1. Почему Большая Европа?

Мы считаем, что недавние разногласия между ЕС и Россией по поводу будущего Украины свидетельствуют о насущной необходимости усилий по реализации нового совместного европейского проекта. Речь идет о проекте, в котором Европа рассматривается в самом широком смысле как географически, так и политически — от Норвегии на севере до Турции на юге, от Португалии на западе до России на востоке. Целью такого проекта могло бы стать создание Большой Европы с зоной общей безопасности, экономического, политического и культурного сотрудничества между странами и институтами.

Создание такой зоны — непростая задача. Однако, опираясь на работу авторитетной группы экспертов из Соединенного Королевства, Польши, России, Турции и других европейских стран, мы не только должны предпринять такую попытку, но и имеем возможность заложить основы такого пространства в следующем десятилетии на основе скоординированных инициатив по целому ряду направлений. Мы также считаем, что формирование такой зоны согласуется с текущими усилиями по углублению трансатлантического сотрудничества на западе и созданию Евразийского союза на востоке и что видение на долгосрочную перспективу может быть увязано с конкретными шагами, над которыми лидеры могут начать работать уже сегодня.

Для развития такого сотрудничества имеются веские основания.

Более двух десятилетий прошло после окончания холодной войны, а Европа по-прежнему разделена, и это подтверждается на примере Украины. Отношениям России и НАТО свойственно взаимное недоверие. Тысячи единиц ядерного оружия, многое из которого поддерживается в состоянии полной боевой готовности, остаются главным механизмом обеспечения безопасно-

<sup>4</sup> URL: [http://www.russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=3054#top](http://www.russiancouncil.ru/inner/?id_4=3054#top) (30 января 2014 г.)

О рабочей группе: Рабочая группа выдвигает предложения, способствующие преодолению всеми странами региона наследия холодной войны и наиболее эффективному реагированию на возникающие в XXI веке вызовы в сфере политики, экономики и безопасности. Рабочая группа фокусирует свою деятельность на преодолении причин недоверия, существующего на данном этапе между ключевыми странами и акторами в регионе, имеет своей первоочередной задачей построение доверительных отношений, выступает с инициативой создания Большой Европы, в основе которой лежит принцип сотрудничества ее членов, а также предлагает конкретные шаги для достижения этой цели.

В основе деятельности Рабочей группы лежит независимая аналитическая работа, осуществляемая Европейским сообществом лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN), Российским советом по международным делам (РСМД), Польским институтом международных отношений (PISM) и Организацией международных стратегических исследований (USAK) в Анкаре.

сти на континенте. Взаимоотношения России и ЕС не оправдывают ожиданий и не являются подлинно партнерскими. На юго–востоке Европы сохраняются замороженные конфликты как постоянная угроза военного противостояния. Между государствами ЕС и некоторыми странами Европы, особенно Россией, по–прежнему действуют ограничения для частных поездок граждан.

И это происходит несмотря на то, что все страны региона разделяют общую заинтересованность в обеспечении безопасности, процветания и развития. Все страны сталкиваются с общими вызовами: противодействием терроризму, климатическими изменениями, поиском новых путей устойчивого экономического роста и сотрудничества. Например, в отношении химического оружия в Сирии удалось достичь результатов.

В условиях серьезных бюджетных сокращений, прокатившихся по региону, сохранение статус–кво обходится очень дорого и наносит ущерб всем европейцам. Доходы от эксплуатации ценных ресурсов инвестируются в систему мер безопасности и программы военной модернизации, что отражает затруднение наших лидеров в том, чтобы придать европейской безопасности более стабильную основу. Между тем эти средства можно было бы использовать для удовлетворения социальных потребностей людей, развития инноваций и сотрудничества. Непрозрачность в военной области также служит фактором, сдерживающим экономическое сотрудничество на всем европейском пространстве.

В то время как ключевой тенденцией современных международных отношений является рассредоточение сил на многих уровнях и среди многих акторов при сопутствующей тенденции формирования коалиций для решения трансграничных проблем, все пространство Большой Европы оказывается перед опасностью быть вновь втянутым в борьбу за интересы и сферы влияния. Эта борьба разворачивается между ЕС/НАТО и Россией, с одной стороны, и такими странами, как Украина и Турция, которые занимают параллельную либо промежуточную позицию между двумя сторонами, пытаясь проводить многоплановую дипломатическую стратегию.

В более широком плане по мере смещения экономической мощи и движения населения с глобального Севера и Запада в сторону глобального Юга и Востока, предвосхищающего возникновение многополярного мира, появляется дополнительная опасность. Мы видим ее в том, что продолжающийся раскол нашего континента обрекает страны Европы на утрату глобального значения или, по крайней мере, на периферийный статус.

## 2. Почему именно сейчас?

Пришло время предпринять шаги по исправлению ситуации.

Европа находится в условиях экономического кризиса и претерпевает процесс институциональной и архитектурной трансформации. Это стратегически важный момент.

Кризис еврозоны и формирующийся институциональный ответ на него меняет институциональный ландшафт Европы. Будущее взаимоотношений

участников еврозоны с другими странами — членами ЕС, не входящими в еврозону, такими как Соединенное Королевство, остается неясным. Шок от кризиса еврозоны и необходимость внутренних изменений для его преодоления также ограничивают возможности Евросоюза в его дальнейшем расширении. Сохраняется неопределенность относительно долгосрочного характера отношений между ЕС и Турцией, а также относительно будущего отношений ЕС со странами «Восточного партнерства», такими как Украина. НАТО начинает задумываться о возможных последствиях вывода войск из Афганистана в 2014 г. для своего будущего. Готовность к дальнейшему расширению отсутствует, поэтому до сих пор не ясно, как в перспективе будут выглядеть взаимоотношения НАТО и Европы за пределами ее нынешних институциональных границ. Неопределенным остается вопрос: как сложатся отношения России с остальным континентом, с перечисленными выше и другими институтами?

Мы исходим из того, что заявление о намерениях относительно создания пространства Большой Европы, строящегося на основе существующих и взаимодополняющих институтов сотрудничества (но не заменяющего их), могло бы заполнить имеющийся в настоящее время стратегический вакуум в отношении видения будущего Европы в целом. Такое заявление могло бы также позволить сосредоточить усилия на развитии сотрудничества одновременно на многих направлениях.

### **3. Создание основ Большой Европы**

Как уже отмечалось, воплощение данного намерения в политическую практику и получение конкретных результатов — задача непростая, но выполнимая. Хотя приоритеты и взгляды на будущее разных государств и акторов в регионе различаются, общая основа может быть найдена. Формирование Большой Европы должно представлять собой не единичное событие, а процесс, обеспечивающий диалог и сотрудничество между различными, но становящимися все более взаимозависимыми силами и участниками.

#### 3.1. Процесс

Процесс формирования пространства Большой Европы должен быть основан на следующих параметрах.

*3.1.1. Данный процесс должен быть открытым и всеохватывающим.* Все европейские государства и учреждения должны получить возможность представить свое видение будущего. Некоторые государства, например Украина, Турция и страны Кавказа, имеют свое видение перспектив и отвергают любые концепции биполярного разделения между ЕС и Россией или НАТО и Россией. Важно, чтобы в процессе достижения долгосрочной цели все многообразие мнений было принято во внимание.

*3.1.2. Необходимо прилагать постоянные усилия по развитию сотрудничества, особенно в отношении общих вызовов.* Пример успешных договоренностей в отношении химического оружия в Сирии показал потенциальные

выгоды такого подхода. То же самое могло бы касаться и ядерной программы Ирана. Важно пропагандировать и распространять опыт в тех областях, где имеются положительные примеры сотрудничества.

*3.1.3. Необходимо уделять постоянное внимание требованиям по укреплению мер доверия на пространстве Большой Европы.* Проблема отсутствия доверия затрагивает сферы безопасности, экономики, энергетики. Предпринимаемых сегодня усилий по изменению политики в направлении укрепления доверия явно недостаточно.

## 3.2. Содержание

Мы считаем, что процесс строительства Большой Европы должен быть сфокусирован на следующих приоритетных вопросах.

*3.2.1. Сотрудничество в области безопасности в отношении общих угроз.* В рамках этой работы приоритетными направлениями должны стать противодействие джихадистской угрозе в Сирии, стабилизация ситуации в Афганистане после 2014 г., противодействие новым вызовам в области кибер- и биобезопасности, решение проблем наркотрафика, торговли людьми и незаконной миграции. Эта работа должна быть сопряжена с постоянными дипломатическими усилиями, направленными на достижение долгосрочного и всеобъемлющего соглашения с Ираном по его ядерной программе. В дальнейшем эту договоренность можно было бы использовать в качестве платформы для развития сотрудничества в области нераспространения оружия массового уничтожения.

*3.2.2. Строительство Большой Европы как сообщества безопасности.* В рамках этой работы следует поддерживать такое состояние дел, когда конфликт между государствами региона невозможен и все споры разрешаются мирным путем. Необходимо в приоритетном порядке сделать следующее:

- предпринять шаги к достижению соглашения между США/НАТО и Россией в области ПРО;
- продолжить диалог по дальнейшему сокращению ядерного оружия;
- найти пути активизации обсуждения вопросов контроля над вооружениями в отношении обычных сил в Европе;
- повысить транспарентность и предсказуемость в отношении развертываний, маневров и учений вооруженных сил;
- обсудить планы дальнейшего расширения НАТО.

Для взаимоотношений ЕС и России жизненно важное значение имеет достижение прогресса в урегулировании четырех «замороженных» этнотерриториальных конфликтов, которые стали трагедией для вовлеченных в них народов и одним из главных препятствий на пути реализации концепции Большой Европы. Нам нужен эффективный подход к одному или нескольким из этих конфликтов, что позволит в дальнейшем на основе положительного опыта разработать совместный подход к урегулированию гражданских и военных кризисов.

*3.2.3. Строительство Большой Европы на основе углубления торговых и инвестиционных связей.* На Европейский союз приходится более половины внешнеторгового оборота и около 70% совокупных иностранных инвестиций России. Взаимная торговля устойчиво растет: за последнее десятилетие Россия стала третьим крупнейшим торговым партнером ЕС после США и Китая, на нее приходится 7% экспорта и 11% импорта ЕС. Вместе с тем торговые отношения остаются асимметричными — доля нефти составляет 63% общего товарооборота России и ЕС. Двусторонние торговые переговоры между Евросоюзом и Россией застопорились. Однако потенциал расширения и углубления торговых и инвестиционных связей огромен. Одни игроки, действующие в регионах Большой Европы, имеют преимущества доступа к капиталу и технологиям. Другие нуждаются в технологическом обновлении и в массивованных инвестициях в инфраструктуру, а в обмен могут предложить сырьевые товары, доступ к квалифицированной рабочей силе и потенциально крупному дополнительному рынку для европейских товаров и услуг. В экономическом плане Большая Европа может дать взаимовыгодный эффект, хотя мы еще этого в полной мере не осознаем. Необходимо продолжать работу в направлении, отвечающем нашим общим интересам.

*3.2.4. Создание Большой Европы на основе развития сотрудничества в области энергетики.* 36% общего импорта газа, 31% импорта сырой нефти и 30% импорта угля в ЕС приходится на Россию. В свою очередь доля нефти, газа и угля, поставляемых в Европейский союз, составляет 80, 70 и 50% соответственно в общем объеме экспорта российских энергоносителей. Таким образом, взаимодействие с ЕС в области энергетики связано для России с существенными поступлениями доходов в национальный бюджет. В то же время поставки российских энергоносителей для многих государств — членов ЕС — это вопрос обеспечения национальной энергетической безопасности. Как следствие, энергетическое взаимодействие России и Евросоюза отличается высоким уровнем взаимозависимости и политизации.

Большую Европу невозможно построить без формирования атмосферы взаимного доверия, в том числе в области энергетики. Необходимы долгосрочные меры по расширению экономического взаимодействия ЕС и России. Они должны быть направлены на снижение зависимости России от доходов от экспорта энергоресурсов и диверсификацию поставок энергоносителей в ЕС для снижения его зависимости от российских поставок. Эти меры будут способствовать развитию более стабильных и деполитизированных отношений.

*3.2.5. Строительство Большой Европы на основе расширения контактов между людьми.* В настоящее время существуют большие различия в свободе передвижения на пространстве Большой Европы в зависимости от отправной точки и места назначения. Такие режимы, как Шенгенская зона, и правила внутри ЕС значительно облегчают поездки в некоторых регионах. Однако поездки в другие страны за пределами ЕС, в том числе в Россию, затруднены — они требуют много времени на оформление виз и связаны с административными издержками. Это ограничивает возможности наших граждан путешествовать, знакомиться с тем, как живут европейцы.

Строительство Большой Европы требует более активных мер по установлению безвизового режима на всем европейском пространстве. Необходимо

согласовать различные точки зрения и принять во внимание имеющиеся озабоченности не только в интересах обеспечения свободы перемещения людей, но и с учетом большого вклада безвизового режима в экономическое развитие, снижение уровня недоверия и достижение общей цели создания Большой Европы на основе сотрудничества.

*3.2.6. Строительство Большой Европы на основе субрегионального и трансграничного сотрудничества.* Значение этого уровня сотрудничества в Европе зачастую недооценивается, хотя оно способно предотвратить более глубокое размежевание и привести к снижению напряженности в отдельных регионах. Данный уровень сотрудничества можно также рассматривать как площадку, на которой местные, региональные, негосударственные и другие акторы могут играть свою роль в развитии практического взаимодействия параллельно с государственными и такими наднациональными структурами, как ЕС. Успешная практика сотрудничества в отдельном субрегионе или местности может дать уроки и модели для воспроизведения этого опыта в других регионах.

Очевидно, что имеющийся опыт субрегионального сотрудничества в Европе является асимметричным. В одних регионах (например, на российско-финляндской границе или в рамках приграничной торговли между Калининградской областью и некоторыми польскими воеводствами) оно развивается весьма активно, в других — явно недостаточно. Строительство Большой Европы потребует существенного расширения сотрудничества на этом уровне, в частности, в рамках «Северного измерения», в регионах Балтийского, Черного и Каспийского морей. Стоит также подумать над тем, как концепция транснациональных еврорегионов может помочь в преодолении расколов прошлого.

### 3.3. Институциональная архитектура сотрудничества

В современной Европе уже достаточно учреждений, призванных содействовать сотрудничеству, но на практике результаты их деятельности весьма ограничены. Мы считаем, что решение заключается не в создании новых учреждений, а в достижении более плодотворных результатов сотрудничества в рамках существующих институтов. Это означает, что нам надо как минимум изучить практику работы Совета Россия—НАТО, ОБСЕ, Совета Европы и партнерства ЕС—Россия. Назрела необходимость обсудить способы совместной работы действующих институтов в интересах укрепления и максимизации в краткосрочной и среднесрочной перспективе экономического сотрудничества между ЕС, странами «Восточного партнерства», государствами формирующегося Евразийского союза и Турцией.

## **4. Альтернативы Большой Европы и связанные с ними издержки**

Хотя мы признаем, что строительство Большой Европы по указанным выше направлениям не является простой задачей, возможные альтернативы этой работе выглядят хуже. Отсутствие видения будущего Европы как единого целого увеличивает опасность того, что нынешние тенденции к разделению приведут к фундаментальному расколу. Это может усилить конфликтную



и конкурентную динамику в Европе в противовес тенденции к сотрудничеству, что, в свою очередь, негативно скажется на способности европейцев построить общее экономическое пространство на благо всех. Данная тенденция может углубить существующие линии размежевания и, скорее всего, потребует более высоких расходов на оборону для решения проблем, связанных с вызовами европейской безопасности. В этом случае способность европейцев работать совместно для коллективного противодействия глобальным вызовам XXI века будет серьезно ограничена. Если в этих условиях европейские лидеры останутся пассивными, шансы на то, что достигнутый результат будет именно таким, резко возрастут.

## **5. Большая Европа: выгоды от сотрудничества**

Если нам удастся избежать развития по такой траектории, выгоды будут огромными. В частности, это позволит:

- снизить взаимное недоверие на европейском континенте, покончить с преобладанием тысяч единиц ядерного оружия в системе европейской безопасности и повысить уровень предсказуемости и транспарентности в военной сфере;
- объединить финансы, технологии, людские и природные ресурсы Большой Европы для более инновационного и эффективного использования на благо всех народов, уменьшив тем самым груз внутриэкономических проблем, с которыми сталкиваются многие европейские государства;
- использовать упрощенные условия передвижения для развития торговли и ознакомления с культурным многообразием, историей и образом жизни народов на континенте;
- не отвлекаться на внутренние противоречия, а более продуктивно сотрудничать для противодействия глобальным вызовам, стоящим перед всеми нами.

В ближайшие месяцы мы намерены, опираясь на исследования независимых аналитиков Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN), Российского совета по международным делам (РСМД), Польского института международных отношений (PISM) и Организации международных стратегических исследований в Анкаре (USAK), сделать более детальные предложения по концепции Большой Европы, отвечающей интересам всех участников. Мы призываем других участников внести свой вклад в дальнейшее развитие этой концепции и поддержать ее принятие. От этого зависит наше будущее.

### **Подписали:**

**Дес Браун**, бывший министр обороны Великобритании (сопредседатель Рабочей группы)

**Игорь Иванов**, бывший министр иностранных дел России, президент Российского совета по международным делам, член-корреспондент РАН (сопредседатель Рабочей группы)

**Адам Даниэль Ротфельд**, бывший министр иностранных дел Польши (со-председатель Рабочей группы)

**Ана Паласио**, бывший министр иностранных дел Испании

**Поль Килес**, бывший министр обороны Франции

**Пьер Лелуш**, бывший министр по европейским делам и министр внешней торговли Франции

**Малколм Рифкинд**, бывший министр иностранных дел и министр обороны Великобритании

**Фолькер Рюэ**, бывший министр обороны Германии

**Оздем Санберк**, бывший постоянный заместитель министра иностранных дел и бывший главный советник премьер-министра по внешней политике Турции

**Тарья Кронберг**, член Европейского парламента, бывший директор филиала Копенгагенского института проблем мира в Финляндии

**Вячеслав Трубников**, генерал армии в отставке, Чрезвычайный и Полномочный посол России

**Игорь Юргенс**, президент Всероссийского союза страховщиков, вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей

**Анатолий Адамишин**, бывший заместитель министра иностранных дел России, посол в Великобритании, президент неправительственной организации «Ассоциация евроатлантического сотрудничества», Чрезвычайный и Полномочный посол России

**Виталий Журкин**, почетный директор Института Европы РАН, действительный член РАН, Россия

**Руслан Гринберг**, директор Института экономики РАН, член-корреспондент РАН, Россия

**Алексей Громыко**, заместитель директора Института Европы РАН, Россия

**Анатолий Торкунов**, ректор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, действительный член РАН, Чрезвычайный и Полномочный посол России

Д. Браун, В. Ишингер, И.С. Иванов, С. Нанн, А.Д. Ротфельд

## Украина не должна стать новой Берлинской стеной<sup>5</sup>

Ситуация, которую мы наблюдаем на Украине, наглядно свидетельствует о неэффективности существующей системы евроатлантической безопасности. Прошло более двадцати лет после окончания холодной войны, а государства евроатлантического региона до сих пор так и не смогли определить, согласовать и претворить в жизнь такой подход к проблемам безопасности, который обеспечивал бы всем народам мир, независимость, отсутствие страха перед насилием.

Ни одно из государств не сможет извлечь выгоду из продолжающегося бездействия в поисках согласованных мер по обеспечению общей безопасности для всех. Последние события вокруг Украины подтверждают эту печальную реальность, а в долгосрочной перспективе могут иметь негативные последствия для России, Европы, США, всех граждан Украины.

В основе проблемы — губительное отсутствие доверия между народами региона, которое усугубляется сохраняющимися сложными проблемами, угрожающими региональной безопасности. «Дефицит доверия» в евроатлантическом сообществе подрывает сотрудничество, усиливает напряженность, ведет к дополнительным расходам и в конечном счете подвергает наших граждан ненужным рискам.

События на Украине представляют серьезную опасность и требуют совместных действий. Украина не должна превратиться в новую Берлинскую стену в Европе. Раздел Украины будет означать новый раздел Европы. Мы все должны извлечь уроки из этого кризиса. Это — сигнал к объединению наших усилий для оказания содействия украинцам в достижении согласия между ними и к выработке основ новой всеобъемлющей системы евроатлантической безопасности.

Для того чтобы преодолеть кризис на Украине, мы поддерживаем усилия правительств по созданию Контактной группы, в состав которой вошли бы министры иностранных дел России, США и ведущих европейских стран. Контактная группа должна будет содействовать снижению напряженности и подготовке подробной программы действий по урегулированию кризиса. Программа будет включать развертывание международных наблюдателей на Украине, содействие проведению свободных и справедливых президентских и парламентских выборов, а также меры по защите прав и обеспечению безопасности всех людей, проживающих на Украине.

<sup>5</sup> URL: [http://www.russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=3293#top](http://www.russiancouncil.ru/inner/?id_4=3293#top) (14 марта 2014 г.)

Дес Браун, председатель Совета директоров Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение, бывший министр обороны Великобритании; Вольфганг Ишингер, бывший заместитель министра иностранных дел ФРГ; Игорь Иванов, президент Российского совета по международным делам; Сэм Нанн, бывший сенатор США; Адам Даниэль Ротфельд, сопредседатель Российско-польской группы по сложным вопросам, профессор Института междисциплинарных исследований Варшавского университета, бывший министр иностранных дел Польши.

Любое долгосрочное урегулирование нынешнего украинского кризиса должно основываться на уважении независимости, суверенитета и территориальной целостности страны, а также на уважении прав и чаяний всех этнических групп, проживающих на Украине.

Основываясь на этих принципах, Контактная группа могла бы также поддерживать планы неотложных политических, экономических и социальных мер, направленных на оказание помощи Украине по преодолению нынешнего экономического и политического кризиса. Реализация этих мер осуществлялась бы под непосредственным контролем Контактной группы.

Содействие Контактной группе со стороны других международных и региональных институтов, в частности ОБСЕ, будет только приветствоваться.

Действуя сообща по разрешению данного кризиса, мы не только поможем украинскому народу найти выход из отчаянного положения, в котором он оказался, но и заложим основы доверия, необходимого для формирования новой эффективной системы безопасности евроатлантического сообщества.

Новый подход к обеспечению региональной безопасности более чем востребован, и он предполагает начало нового диалога между государствами евроатлантического региона по созданию системы взаимной безопасности. Этот диалог должен опираться на мандат политических лидеров и вести к разрешению всех проблем безопасности путем преодоления имеющихся принципиальных разногласий. Такой мандат позволит в будущем создать благоприятные условия для обсуждения на регулярной основе вопросов сотрудничества и взаимопонимания, избегая новых кризисов.

На сегодняшних лидерах лежит ответственность за новый взгляд на евроатлантическую безопасность. Мы считаем, что такой новый взгляд на формирование общей безопасности позволит Европе, России и США приблизиться к более стабильной и надежной системе безопасности, при которой снизятся риски конфликтов и расширится сотрудничество, транспарентность, безопасность и стабильность.

Мир наблюдает за развитием событий. Если удастся разрешить драматический кризис на Украине, то это может открыть новую страницу в отношениях между государствами евроатлантического региона.

# Механизмы кризисного регулирования в Европе в контексте событий на Украине

Заявление Специальной рабочей группы проекта  
«Строительство Большой Европы:  
необходимые меры до 2030 г.»<sup>6</sup>

## 1. Введение

В предыдущем заявлении Рабочей группы, опубликованном 30 января 2014 г.<sup>7</sup>, отмечалось, что разногласия между ЕС и Россией из-за Украины и споры между Россией и НАТО по ряду других вопросов могут привести к новому периоду конфронтации в Европе, если европейские страны не выступят с программой сотрудничества, направленной на создание Большой Европы.

К сожалению, эти опасения оправдались.

Несмотря на нашу уверенность в необходимости строительства Большой Европы в долгосрочной перспективе, обстоятельства сегодня складываются таким образом, что представить себе успех подобного проекта стало сложнее. Если мы все же хотим, чтобы проект Большой Европы состоялся, начинать его реализацию следует с эффективного урегулирования текущего кризиса.

В настоящем заявлении мы предлагаем меры, направленные на стабилизацию и оздоровление международной обстановки, на фоне которой развивается кризис. Ниже перечислены минимальные условия, необходимые для расширения и углубления сотрудничества между Россией и Западом в будущем.

## 2. Текущий кризис и связанные с ним риски для всех участников

Совершенно очевидно, что взгляды России и стран Запада на украинский кризис расходятся. Трагедия с малайзийским самолетом в воздушном пространстве над Украиной продемонстрировала, к какой опасной черте подошел украинский конфликт, обретающий все более широкие международные

<sup>6</sup> URL: [http://www.russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=4142#top](http://www.russiancouncil.ru/inner/?id_4=4142#top) (31 июля 2014 г.)

О рабочей группе: Рабочая группа выдвигает предложения, способствующие преодолению всеми странами региона наследия холодной войны и наиболее эффективному реагированию на возникающие в XXI веке вызовы в сфере политики, экономики и безопасности. Рабочая группа фокусирует свою деятельность на преодолении причин недоверия, существующего на данном этапе между ключевыми странами и акторами в регионе, имеет своей первоочередной задачей построение доверительных отношений, выступает с инициативой создания Большой Европы, в основе которой лежит принцип сотрудничества ее членов, а также предлагает конкретные шаги для достижения этой цели.

В основе деятельности Рабочей группы лежит независимая аналитическая работа, осуществляемая Европейским сообществом лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN), Российским советом по международным делам (РСМД), Польским институтом международных отношений (PISM) и Организацией международных стратегических исследований (USAK) в Анкаре.

<sup>7</sup> URL: <http://russiancouncil.ru/inner/3054#top> (30 января 2014 г.); (см. с. 14–21 настоящего издания).

масштабы. Череда взаимных обвинений и безуспешные дипломатические инициативы привели к ухудшению общей атмосферы в последние недели.

Российские военные были размещены в непосредственной близости от украинской границы с целью проведения учений. НАТО объявила о наращивании контингента в странах Восточной Европы.

Ситуация в самой Украине остается крайне нестабильной: об этом свидетельствуют эскалация насилия, активность вооруженных формирований с обеих сторон и рост радикальных настроений среди населения как на востоке, так и на западе страны.

В связи с этим мы приветствуем усилия представителей ОБСЕ, направленные на урегулирование ситуации путем переговоров. Однако мы по-прежнему обеспокоены возможностью дальнейшей эскалации насилия в зоне конфликта, так как это поставит под угрозу безопасность жителей и Украины, и Европы.

Мы призываем все стороны принять во внимание потенциальные издержки и угрозы, которые таит в себе сложившаяся ситуация. Мы также призываем политиков обратиться к опыту урегулирования кризисных ситуаций во времена холодной войны.

### **3. Ограниченная эффективность односторонних действий внешних акторов**

Следует признать, что основные международные участники, причастные к кризису, располагают политическими возможностями, к которым они могут прибегнуть в одностороннем порядке, эффективность подобных мер будет весьма ограничена, а их применение приведет к существенным издержкам.

На Западе, например, утверждают, что Россия якобы планирует прямое военное вмешательство в конфликт на территории Восточной Украины. Теоретически подобное вмешательство возможно, несмотря на уверения в обратном со стороны российского руководства и представителей России, подписавших данный документ. Очевидно, что такой шаг, если бы он был предпринят, имел бы серьезные последствия для самой России. Он означал бы разрыв российско-украинских экономических связей, потоки беженцев, нуждающихся в помощи, и враждебное отношение украинцев к России в долгосрочной перспективе, поскольку многие на Украине обвинили бы именно Россию в разжигании сепаратистских настроений.

С другой стороны, США и ЕС, вероятно, ввели бы в отношении России более жесткие санкции, и многие из подписантов настоящего документа, за исключением представителей России, не только поддержали введение санкций, но и настаивают на их дальнейшем ужесточении. Подобные санкции могут нанести существенный ущерб российской экономике. В то же время все подписанты данного документа признают, что расширение санкций негативно отразится и на состоянии экономики ряда стран ЕС. Многие склонны считать, что подобные меры будут способствовать разжиганию националистических

настроений в России и усилению пророссийских позиций на востоке Украины, а это лишь усугубит кризис.

Кроме того, у России и ЕС нет ни ресурсов, ни возможностей в одиночку удерживать на плаву украинскую экономику и содействовать трансформации Украины в полноценно функционирующее государство. Наименее затратным и наиболее целесообразным вариантом для всех, включая Украину, стала бы ее интеграция с экономиками России и ЕС.

Какими бы ни были разногласия по другим вопросам, подписанты данного заявления пришли к общему выводу о том, что никакие односторонние меры, к которым могут прибегнуть те или иные стороны конфликта, не позволят продвинуться в решении проблемы. Наиболее предпочтительный вариант — поиск общего решения на условиях, приемлемых для всех участников.

Если говорить о ситуации внутри самой Украины, то сейчас важно, чтобы переговорный процесс, инициированный ОБСЕ, получал поддержку всех сторон. Параллельно с переговорным процессом необходимо принимать дополнительные меры на международном уровне для создания внешних условий, которые способствовали бы переговорам, а не затрудняли их. Необходимо также предпринимать шаги, направленные на избежание непредвиденной эскалации кризиса.

#### **4. Неэффективность механизмов кризисного регулирования по линии НАТО/ЕС—Россия**

Эта проблема вызывает особую обеспокоенность, так как механизмы кризисного регулирования по линии Россия—НАТО и Россия—ЕС оказались неэффективными. С момента начала украинского кризиса заседания Совета Россия—НАТО практически не проводились. Несмотря на недавние телефонные переговоры между высокопоставленными военными представителями НАТО и РФ, реального обмена данными о развертывании военных сил и средств в евроатлантическом регионе в настоящее время почти (а возможно, и совсем) не происходит. Никаких мер по урегулированию кризиса по линии Россия—ЕС также не наблюдается.

Эта ситуация вызывает беспокойство в свете недавних инцидентов, произошедших в водах Черного моря и в Славянске на востоке Украины. В первом случае речь идет о непосредственном сближении российского боевого самолета и американского эсминца. Во втором — силы, действующие в регионе, захватили международных наблюдателей и удерживали их на протяжении нескольких дней, что повысило риски непреднамеренного вовлечения в кризис сторонних игроков.

#### **5. Рекомендации по урегулированию кризиса**

С учетом всех обстоятельств мы призываем НАТО, ЕС и Россию:

- проявлять максимальную военную и политическую сдержанность и содействовать военной и политической сдержанности своих союзников и партнеров во всем регионе;

- содействовать укреплению взаимодействия и обмену информацией между военными, а также принятию мер транспарентности в интересах всех сторон;
- установить прямой диалог, который должен дополнить переговоры между различными сторонами внутри Украины, а также между украинской стороной и другими игроками за пределами страны.

Более подробно о каждой из этих рекомендаций говорится ниже.

### 5.1. Содействие урегулированию кризиса путем военной и политической сдержанности

Инциденты на Черном море и в Славянске демонстрируют риск утраты контроля над событиями в зоне конфликта и непредвиденной эскалации кризиса. Избежать этого можно в том случае, если политические лидеры всех сторон пересмотрят правила военной вовлеченности и дадут четкие распоряжения о соблюдении политики сдерживания на всех уровнях военного командования.

Кроме того, политические лидеры всех стран евроатлантического региона должны помнить и осознавать, что Украина является не единственным потенциальным очагом напряженности в отношениях между Россией и Западом. Есть в регионе и другие неурегулированные конфликты: между Молдовой и Приднестровьем, Грузией, Южной Осетией и Абхазией, а также между Арменией и Азербайджаном по поводу Нагорного Карабаха.

Никто не заинтересован в том, чтобы эти конфликты возобновились, дополнительно осложнив текущий кризис. Таким образом, НАТО, ее члены, ЕС и Россия должны не только проявлять максимальную сдержанность по отношению к каждому из этих споров, но и использовать свое влияние для недопущения со стороны местных игроков шагов, которые могли бы вызвать внезапную эскалацию конфликта или усиление напряженности между Россией и Западом.

Это потребует от всех участников максимальной осмотрительности и политической воли в отношении мер на пространстве «общего соседства», а также четкого информирования местных политических и военных лидеров и других действующих лиц в зоне конфликта о необходимости проявления сдержанности.

### 5.2. Кризисное регулирование путем улучшения взаимодействия между военными и повышения уровня транспарентности

Украинский кризис привел к росту недоверия и озабоченности в военной области. Мы полагаем, что следует как можно скорее найти такие решения, которые снимали бы, с одной стороны, опасения стран НАТО и других государств по поводу намерений России, а с другой — озабоченности самой России в отношении НАТО. Ключевое значение имеют меры, направленные на повышение уровня транспарентности, предсказуемости и стабильности в военной сфере. Подобные меры могут укрепить независимость и содействовать интересам всех государств евроатлантического региона. В связи с этим мы призываем все стороны, подписавшие Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности, поддержать инициативу об увеличении квот на проведение инспекций и рассмотреть возможность организа-



ции региональных военных миссий связи. Речь идет о заключении странами взаимных соглашений о допуске военных представителей для мониторинга деятельности в определенных регионах евроатлантического пространства. Помимо этого полезным будет дополнительный обмен информацией и данными о действиях военных сил вне мест их постоянной дислокации, а также сведениями о развертывании войск.

В контексте текущего кризиса подобные меры позволят снять опасения по поводу возможного военного нападения одной стороны на другую в условиях кратковременного оповещения. Укреплению стабильности в сложившихся обстоятельствах могли бы способствовать и некоторые другие меры.

### 5.3. Кризисное регулирование путем диалога

Важно также, чтобы НАТО, ЕС и Россия расширяли диалог. Взаимодействие на прежнем уровне — это не единственно возможный вариант в сложившейся ситуации.

В нынешних обстоятельствах заседания Совета Россия—НАТО должны проходить чаще, а не реже.

Кроме того, очевидна потребность в конструктивном диалоге по вопросам, которые составляют основу Хельсинкского заключительного акта. Очевидно, что между Россией и странами Запада существуют глубокие расхождения по поводу трактовки и понимания вопросов, связанных с национальным суверенитетом и правом на вмешательство, с одной стороны, и вопросов территориальной целостности и права на отделение, с другой. Эти разногласия требуют серьезного обсуждения. Если урегулирование этих споров по официальным дипломатическим каналам в настоящий момент не представляется возможным, то лидеры всех заинтересованных сторон должны поддержать энергичные усилия по линии второго трека для обеспечения конструктивного диалога.

Кроме того, как отмечалось ранее, украинской экономике в конечном счете понадобится помощь со стороны России и ЕС, равно как и интеграция с обеими экономиками. Таким образом, ЕС и России следует продолжить постепенный диалог о возможном создании единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока. Как уже говорилось в предыдущем заявлении Рабочей группы, мы считаем, что эта идея может дополнить как проект Евразийского союза, так и Трансатлантическое торгово-инвестиционное партнерство, не вступая с ними в противоречие. Мы понимаем, что до создания подобного пространства еще далеко, но в то же время полагаем, что нет причин отказываться от продолжения работы по данному вопросу, так как это создаст предпосылки для быстрого продвижения в случае улучшения политической конъюнктуры.

Очевидно, что путь к урегулированию нынешнего кризиса лежит через диалог, в рамках которого особое внимание будет уделено вопросам, вызывающим обеспокоенность у всех сторон. И добиться подобного диалога можно за счет активизации усилий по соблюдению и защите основных прав человека и прав меньшинств. Ясно, что одной из главных причин кризиса на Украине стали нарушения основных прав человека и меньшинств в этой стране, а также разногласия между Россией и Западом. Таким образом, необходимо,

чтобы все стороны проявили больше внимания и уважения к соблюдению основных прав человека и меньшинств в соответствии с международными документами.

## **6. Минимизация ущерба: продолжение сотрудничества в других важных сферах**

По нашему мнению, важно минимизировать ущерб, нанесенный кризисом. Несмотря на серьезность разногласий по поводу Украины (ни у кого из нас нет сомнений в том, что они чрезвычайно серьезны), у России и Запада есть важные общие интересы, и нельзя забывать, что даже во времена холодной войны стороны умели договариваться о механизмах сдерживания и мерах контроля над ситуацией.

Если мы хотим реанимировать долгосрочную цель строительства Большой Европы после урона, который ей нанес нынешний кризис, то необходимо активно работать над восстановлением отношений.

Так, необходимо продолжать сотрудничество по проблеме Афганистана как до, так и после вывода из страны значительной части контингента Международных сил содействия безопасности. Ключевое значение имеет сотрудничество по иранской ядерной программе в рамках «шестерки» международных посредников. Кроме того, Россия, ЕС и НАТО должны выработать методы противостояния радикализму и терроризму в Сирии и других странах Ближнего Востока, а также в Центральной Азии. Ни один из этих вызовов XXI века не исчезнет сам по себе. Сегодняшние разногласия между НАТО, ЕС и Россией приведут лишь к росту экономических потерь и, возможно, ослабят способность всех сторон эффективно реагировать на другие угрозы XXI века. Какой бы сложной ни казалась эта задача, мы все заинтересованы в том, чтобы хотя бы попытаться избежать такого исхода.

### **Подписали:**

**Дес Браун**, бывший министр обороны Великобритании (сопредседатель Рабочей группы)

**Игорь Иванов**, бывший министр иностранных дел России, президент Российского совета по международным делам, член-корреспондент РАН (сопредседатель Рабочей группы)

**Адам Даниэль Ротфельд**, бывший министр иностранных дел Польши (сопредседатель Рабочей группы)

**Оздем Санберк**, бывший заместитель министра иностранных дел и бывший советник премьер-министра по внешней политике Турции (сопредседатель Рабочей группы)

**Поль Килес**, бывший министр обороны Франции

**Пьер Лелуш**, бывший министр по европейским делам и министр внешней торговли Франции

**Малколм Рифкинд**, бывший министр иностранных дел и обороны Великобритании

**Фолькер Рюэ**, бывший министр обороны Германии

**Эрве Морен**, бывший министр обороны Франции, лидер партии «Новый Центр»

**Тарья Кронберг**, депутат Европейского парламента, бывший директор филиала Копенгагенского института исследований мира в Финляндии

**Вячеслав Трубников**, генерал армии в отставке, Чрезвычайный и Полномочный посол России

**Анатолий Адамишин**, бывший заместитель министра иностранных дел России, посол в Великобритании, президент неправительственной организации «Ассоциация евроатлантического сотрудничества», Чрезвычайный и Полномочный посол России

**Алексей Громыко**, и.о. директора Института Европы РАН, Россия

Заявление Рабочей группы публикуется от имени подписавших его лиц, а не от имени ELN, РСМД, PISM или USAK как организаций в целом.

И.М. Бусыгина

# Основы Большой Европы<sup>8</sup>

## Аналитический доклад

### 1. Зачем нам Большая Европа?

Современный мир чрезвычайно сложно устроен — он представляет собой глобальную полицентрическую постбиполярную систему. Эта глобальность задает контекст, в котором различные субъекты, действующие на обширных и в высшей степени неоднородных пространствах европейского континента, вовлечены в процессы взаимодействия друг с другом. При этом рациональная цель такого взаимодействия заключается в изменении своего положения в системе в соответствии с собственными, порой абсолютно не совпадающими с выдвигаемыми другими игроками ценностями, интересами и приоритетами.

В нестабильной международной обстановке большое значение приобретает позиция по ключевым вопросам не только ведущих мировых держав, но и стран, претендующих на статус региональных держав, а также занимающих более скромное положение. Кроме того, в структурировании европейского пространства участвуют не только государства, но и международные организации. Естественно, эти организации различны по уровню и масштабам деятельности, а также по задачам, которые они ставят перед собой. Такое разнообразие субъектов порождает значительные проблемы, связанные с возрастающей неопределенностью структуры международных отношений. Все сказанное скорее характеризует ситуацию на глобальном уровне; в формате же «большого региона», в частности в отношении Большой Европы, потенциально существуют более высокие шансы определить принципы структурирования пространства и взаимодействия игроков.

Мы исходим из того, что все европейские государства, равно как и европейские организации, объединяет одна главная задача, а именно обеспечение безопасности, благосостояния и развития Европы. Это наш долг, поэтому выполнение этой задачи следует рассматривать как работу на повышение общего блага для всего европейского континента.

Достижение такой цели — далеко не самое легкое дело, именно в силу столь высокой неоднородности европейского пространства. Так, в области безопасности в Европе мы видим становление трех силовых полюсов — это Европейский союз, Российская Федерация и Турция. Все они играют ключевую роль в формировании системы безопасности в Европе и в то же время резко отличаются друг от друга и все больше вовлечены в соперничество. ЕС представляет собой самый большой в мире рынок, это мощнейший экономический полюс. Россия стремится завоевать признание своей объективно существующей и все более ощутимой роли в европейской политике, и при этом она является ядерной сверхдержавой. Турция — держава, находящаяся на

<sup>8</sup> Бусыгина Ирина Марковна, профессор МГИМО (У) МИД России.

подъеме, уже сейчас представляет собой значительную силу, влиятельный фактор с большим потенциалом политики «мягкой силы» на западе Балкан и на Ближнем Востоке. Турция все более отчетливо проводит независимую политику и стремится усилить свою роль в международных делах. Ни Турция, ни государства ЕС (за исключением Франции и Великобритании) не обладают ядерным оружием. Турция является членом НАТО и кандидатом в члены Евросоюза. Между полюсами располагаются «новые» независимые страны, которые ранее входили в состав Советского Союза и Югославии, а теперь находятся в поиске адекватных механизмов для решения проблем своего существования и построения эффективно функционирующих государств.

Подобная разнородность в сочетании с той или иной степенью зависимости от «прежнего пути» порождает в Европе асимметричную многополярность. Однако именно такая структура пространства, основанная на его разделении на сферы влияния, уведит Европу с пути к безопасности и благосостоянию. Сегодня поддержание статус-кво фактически означает сохранение системы, страдающей дисфункциональностью и ведущей к нестабильности. Более того, дальнейшее «расхождение» полюсов и их конкуренция друг с другом за сферы влияния (частично располагающиеся опять же на территории Европы) может привести к стратегической периферизации европейского континента в силу постепенного снижения конкурентоспособности в глобальном мире.

Ключевым и обязательным условием для изменения статус-кво является противодействие возникновению разделительных линий на европейском континенте и объединение различных частей этого пространства в общем формате.

Мы выступаем за идею Большой Европы не в смысле создания единого «над-института», который должен заменить уже существующие, но с точки зрения более гибкого подхода — рассматривая ее как пространство, где действуют и другие региональные институты с различным, порой пересекающимся членством. Мы выступаем за Большую Европу не как за эксклюзивный проект, нацеленный на отделение европейского пространства от остального мира, ибо это хотя и означало бы нацеленность на устранение разделительных линий внутри Европы, но в то же время способствовало бы созданию новых подобных линий по ее границе.

Хорошо функционирующие институты способны на многое, но они не всемогущи. Кроме того, по ряду объективных обстоятельств Большая Европа не может быть создана через формальный институт — ее воплощением является только набор основополагающих принципов (мы попытались их сформулировать в конце данного текста), на соблюдение которых все участники проекта дадут свое добровольное согласие.

Практическое воплощение предлагаемого нами подхода в политике и в конкретных результатах — задача нелегкая, но она выполнима. Приоритеты могут быть разными, однако важно искать и находить точки соприкосновения. Большая Европа должна развиваться как территория, обеспечивающая диалог и сотрудничество различных, но все более взаимозависимых сил. Это многоуровневая и многоцелевая концепция, которая включает в себя как двусторонние, так и многосторонние задачи. Строительство Большой Евро-

пы подразумевает поиск новых решений, соответствующих интересам европейских государств и в то же время принципиальной задаче усиления роли Европы в глобализирующемся мире.

Проект строительства Большой Европы вызывает в последнее время живой интерес и у экспертного, и у политического сообщества. Императивной предпосылкой изменения существующей ситуации является работа по предотвращению и закреплению новых разделительных линий в Европе. Именно на это нацелен проект Российского совета по международным делам. Речь идет о выработке дорожной карты развития Большой Европы к 2030 г., учитывая как политические и экономические вызовы, так и риски в сфере безопасности<sup>9</sup>. Особый акцент делается на мерах доверия в отношениях России и европейских государств, а также на преодолении наследия холодной войны. В заявлении Специальной рабочей группы проекта «Строительство Большой Европы: необходимые меры до 2030 г.» подчеркивается, что сегодня «...пространство Большой Европы оказывается перед опасностью быть вновь втянутым в борьбу за интересы и сферы влияния»<sup>10</sup>. Эта борьба развивается между ЕС/НАТО и Россией, с одной стороны, и такими государствами, как Турция, которые занимают параллельную либо промежуточную позицию, пытаясь проводить многоплановую дипломатическую стратегию.

Таким образом, общая задача данного документа заключается не в том, чтобы предложить некую «идеальную» концепцию Большой Европы или очертить желательный (но едва ли выполнимый) сценарий, а в том, чтобы вскрыть то, что практически выполнимо в существующих ныне условиях при наличии разного рода объективных ограничений.

## 2. Большая Европа: тенденции и объяснения

Говоря о Большой Европе, нам важно понимать, насколько этот проект соответствует современным тенденциям и процессам в развитии международных отношений и мировой политики. Представляется, что по крайней мере две масштабные тенденции позволяют утверждать, что Большая Европа строится не на «пустом месте». Речь идет, во-первых, о формировании альянсов (в том числе неформальных) и их характеристиках в многополярном мире, а во-вторых, о многоуровневом управлении.

### 2.1. О важности строительства альянсов

В настоящее время одной из идей, общей для всех основных направлений исследования международных отношений, является признание важности формальных и неформальных объединений суверенных государств — от коалиций до сообществ и федераций. Возможные формы объединения суверенных государств в литературе часто обозначают как «альянсы»<sup>11</sup>. Под альянсом понимается формальное или неформальное обязательство, связывающее несколько суверенных государств, вступать в отношения со-

<sup>9</sup> URL: [http://www.russiancouncil.ru/projects/project/?PROJECT\\_ID\\_4=25#top](http://www.russiancouncil.ru/projects/project/?PROJECT_ID_4=25#top)

<sup>10</sup> URL: [http://www.russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=3054#top](http://www.russiancouncil.ru/inner/?id_4=3054#top)

<sup>11</sup> Snyder G.H. Alliance politics. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997.

трудности в определенных областях и с определенными целями. Хотя такая кооперация может принимать разнообразные формы, все они требуют от сторон принятия на себя определенных обязательств<sup>12</sup>. Отметим, что по сравнению с предшествующей биполярной системой противостояния США и СССР в современном мире роль коалиций (альянсов) не уменьшилась, но, напротив, значительно возросла.

Даже те теоретические подходы, которые не признают особой значимости международных соглашений и институтов в отношениях между суверенными государствами (это прежде всего различные направления реализма), тем не менее уделяют большое внимание роли альянсов между странами. Альянсы позволяют независимым суверенным государствам объединять влияние и ресурсы для поиска ответов на общие угрозы, вызовы и возникающие дисбалансы сил в мировой системе. Другими словами, альянсы дают возможность странам-участницам совместно отвечать на вызовы со стороны государств (игроков), оставшихся за пределами альянса. Помимо этого альянсы в какой-то степени формируют поведение участников относительно друг друга<sup>13</sup>.

Стоит отметить, что проблемы с формированием альянсов видоизменились после распада биполярной системы. В биполярном мире положение государства в системе международных отношений в значительной степени определялось тем, кого из «больших» союзников оно выберет, что делало переход из одного альянса в другой крайне затруднительным. Многополярной системе присущи другие качества. С одной стороны, мировая война стала значительно менее вероятна, поскольку ни одно государство и ни одна коалиция не могут угрожать безопасности единственной сверхдержавы, так что война более не является средством пересмотра структуры миропорядка. С другой стороны, общемировая ситуация значительно усложнилась, стала многомерной.

Для традиционного военного балансирования теперь используется термин «жесткое балансирование», что означает выстраивание альтернативной коалиции против доминирующей силы, противостоящей ей по всем возможным направлениям с конечной целью изменить распределение мирового влияния. В отличие от «жесткого», «мягкое балансирование» нацелено на получение наилучшего для «балансирующего» альянса результата в конкретной внешнеполитической области<sup>14</sup>. Таким образом, альянсы стали «гибкими». Одна и та же страна может выступать против «большой» державы по одному конкретному вопросу и принадлежать к лагерю ее союзников по другому вопросу.

Стратегия «мягкого балансирования» позволяет более слабым странам избежать чрезмерной зависимости от потенциальных региональных гегемонов и в то же время оставляет открытой возможность обратиться к «большой»

<sup>12</sup> Walt S. Alliances in a unipolar world. *World Politics*. 2009. 61 (1): 86–120.

<sup>13</sup> Gelpi C. Alliances as instruments of intra-allied control or restraint. *Imperfect unions: security institutions over time and space*. Eds. H. Haftendorn, R. Keohane, C. Wallander. N.Y.: Oxford University Press, 1999.

<sup>14</sup> Pape R. Soft balancing against the United States. *International Security*. 2005. 30 (1): 7–45; Paul T. Soft balancing in the age of US primacy. *International Security*. 2005. 30 (1): 46–71; Pempel T. Soft balancing, hedging, and institutional darwinism: The economic–security nexus and East Asian regionalism. *Journal of East Asian Studies*. 2010. 10 (2): 209–38.

державе за помощь в случае необходимости. Более того, формирование открытого военного «жесткого доминирования» сегодня более вероятно как раз против региональных «великих держав» и их угроз. Таким образом, бесспорное военное преимущество великой державы не гарантирует ей ни военного доминирования в мире, ни превосходства во всех областях международных отношений. Однако и действовать вопреки великой державе (даже в ограниченных вопросах) могут позволить себе только другие великие державы, доказавшие остальным государствам свою привлекательность в качестве партнеров, с которыми имеет смысл сотрудничать и создавать альянсы. При этом доказывать свою привлекательность как коалиционно-го партнера необходимо по каждому вопросу, по которому интересы других великих держав расходятся.

Близость ценностных и идеологических установок в принципе способствует формированию альянсов, но только в том случае, если она не ведет к отказу от суверенитета их членов. Например, способствовать формированию альянсов может общая приверженность идеям либеральной демократии. Однако идеологические установки, призывающие к полному единству под руководством одной из стран, на деле затрудняют достижение согласия по поводу принципов формирования коалиции<sup>15</sup>. Общая идеология зачастую имеет меньшее значение, чем прагматические соображения — так, либеральные демократии нередко вступают в альянсы с нелиберальными режимами. В этом случае союзы могут базироваться не на идеологии, а на разделяемых их членами принципах.

Важно отметить, что попытки повлиять на формирование альянсов исключительно через льготное предоставление военной и экономической помощи при отсутствии общего интереса (угрозы) в целом непродуктивны<sup>16</sup>. При отсутствии общего интереса малоэффективными являются и попытки великих держав склонить потенциальных союзников к большей кооперации через механизмы влияния на внутреннюю политику. Более того, если готовности политических лидеров к кооперации не наблюдается, то попытки внешних сил манипулировать внутренней политикой часто приводят к обратному эффекту<sup>17</sup>.

Неформальный стратегический альянс (а это и будет определением для Большой Европы) основан на (1) сохранении полного суверенитета всех его членов, (2) получении дополнительных выгод каждым участником объединения (по разным направлениям для разных игроков, но обязательно добавочных). При этом стратегический выбор, лежащий в основе такого альянса, связан не с подсчетом возникающих издержек, но определяется ожиданиями будущих выгод. Иными словами, исходной точкой решения о создании стратегического альянса является не столько оценка текущей ситуации, сколько ожидание будущих результатов.

В контексте обоснования Большой Европы как стратегического альянса важным является вопрос о расширении формального содружества, уже существующего в Европе (Евросоюза). С нашей точки зрения, такие основания есть: это, во-первых, понижение уровня непредсказуемости внешней сре-

<sup>15</sup> Walt S.M. *The Origins of Alliances*. Cornell: Cornell University Press, 1990: 35–81.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 35, 249.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 259–260.



ды (имеется в виду географически близкая ее часть, прежде всего Россия и Турция), а во-вторых, разделение рисков (risk-sharing) от взаимодействия со средой глобальной.

## 2.2. Многоуровневое управление и его практическое воплощение

Механизмы принятия решений в эпоху глобализации усложнились и стали шире по числу участников, т.е. в этот процесс вовлечены различные правительственные структуры и неправительственные организации. Результаты деятельности государственных и негосударственных участников процесса<sup>18</sup> ощущаются и за пределами национальных границ. Кроме того, власти на субнациональном (региональном) уровне вступают в прямые контакты с наднациональными и глобальными институтами и наоборот. К тому же очевидно, что в формировании внешней политики государств увеличивается роль частных лиц и организаций.

Такое расширение процесса принятия решений, равно как и необходимость их выполнения на территориях с различной юрисдикцией, более эффективно, поскольку это происходит на разных уровнях и в различных масштабах, и при этом учитываются многообразные варианты в зависимости от территории и отдаленных (внешних) эффектов (экстерналий). Потому что отдаленный эффект, связанный с производством общественного продукта, может быть самым различным — в масштабах планеты, как в случае с глобальным потеплением, и местного уровня, когда дело касается большинства служб городского коммунального хозяйства. Многоуровневая система управления необходима для того, чтобы адаптировать политические решения к ситуации на территориях различной юрисдикции и в то же время учитывать местные условия при принятии решений.

Многоуровневое управление как реальный процесс возникло едва ли не стихийно. Оно не было придумано теоретиками (объяснения пришли позже), а развивалось как единственная практическая возможность для углубления интеграции — в качестве альтернативы государствоцентричным моделям. Вестфальский подход к вопросу суверенитета в международных отношениях трансформировался в «разделенный суверенитет» (shared sovereignty), т.е. в многоуровневое управление. Дело в том, что вестфальский подход оказался не полностью пригодным для объяснения того, что происходит в европейской системе государственного управления при сложной конфигурации многоуровневых институтов. Хорошим примером формирующейся системы многоуровневого управления является, на наш взгляд, инициатива «Северное измерение», в которой на равноправной основе принимают участие и субнациональные регионы, и государства (входящие и не входящие в Евросоюз, в том числе Россия), и Европейская комиссия, и бизнес-сообщество. Реализация инициативы показывает, каких впечатляющих практических результатов (прежде всего в области защиты окружающей среды и здравоохранения) можно достичь с помощью подобного неиерархического, сетевого подхода. Помимо этого развитие сетевых многоуровневых отношений способствует повышению качества социального капитала.

<sup>18</sup> Транснациональные корпорации, международные рейтинговые агентства, транснациональные НПО и т.п.

И хотя, по нашему мнению, проблема управления обретает иные масштабы в условиях возрастающей «многослойности» политических институтов и органов власти, переход к многоуровневому управлению не может быть резким или автоматическим, поскольку европейские государственные системы за пределами Европейского союза (например, в России и Турции) слабо подготовлены к восприятию такого подхода. Поэтому практика многоуровневых решений и методов может распространяться только посредством постепенного развития, при котором существующие институты все еще играют определяющую роль в системе управления.

Здесь следует вновь подчеркнуть, что мы не выступаем за введение какого-то нового обязательного для участников Большой Европы формального «кода» взаимодействия. Напротив, речь идет о формирующемся новом типе структур в развитии Большой Европы, где государственные органы и ведомства дополняются другими субъектами, действующими на множественной и трансграничной основе. Такой подход позволяет, помимо всего прочего, объединять стремления сторон, заинтересованных в строительстве Большой Европы, с другими (возможно, не имеющими прямого отношения к данному проекту) интересами и устремлениями.

### **3. Проекты объединения Европы: уроки на будущее**

Идея проекта Большой Европы не нова: объединение различных частей континента привлекало внимание политиков еще в советские времена. Так, известное выражение «Европа от Атлантики до Урала» ввел в международный оборот президент Франции Шарль де Голль, чем осенью 1962 г. вызвал возмущение Никиты Хрущева, поскольку эти слова были произнесены в ходе государственного визита французского лидера в ФРГ. Тем самым де Голль как бы вписал организацию Европы от Атлантики до Урала в контекст начавшегося сближения Франции с Западной Германией<sup>19</sup>. Существует несколько конкурирующих объяснений того, зачем де Голль использовал данное определение Европы. Возможно, это уже не имеет решающего значения, поскольку в дальнейшем он сам от него отказался в силу его политической некорректности. Словосочетание, однако, стало жить собственной жизнью и даже превратилось в политическое клише. Понятно, что и в 1960–е годы и позже (вплоть до второй половины 1980–х) ни о какой «Европе от Атлантики до Урала» речи идти не могло.

В конце 1980–х годов «общеевропейский дом» начинает строить Михаил Горбачев. Так, на переговорах 17 ноября 1989 г. в Москве председатель Национального собрания Франции Лоран Фабиус, обращаясь к Горбачеву, отметил: «Франция и ФРГ, которые были у истоков первой фазы европейского строительства, связанного с западноевропейской интеграцией, убеждены, что им необходимо в самом тесном сотрудничестве быть среди первых и в ходе наступающего этапа общеевропейского строительства. А этот этап начался, в частности, благодаря вам и вашей новой политике»<sup>20</sup>. В ответ Горба-

<sup>19</sup> Дубинин Ю. О Европе от Атлантики до Урала. Россия в глобальной политике. 2007. № 5.

<sup>20</sup> Запись беседы М.С. Горбачева с председателем Бундестага ФРГ Р. Зюсмут и председателем Национального собрания Франции Л. Фабиусом. 17 ноября 1989 г. Архив Горбачев-Фонда. Ф. 1. Оп. 1.

чев подчеркнул не только саму необходимость создания «общеевропейского дома», но и то, на каких основаниях этот дом должен строиться: «не разрушать созданную в Европе систему отношений, но развивать ее на базе новые идеи, трансформировать уже существующие институты на базе взаимопонимания, превращающего их в подлинные инструменты сотрудничества»<sup>21</sup>. Горбачев видел следующий алгоритм движения к единой Европе: развитие интеграционных процессов на западе и востоке континента с их постепенной синхронизацией и слиянием. Императивом успеха для него выступала неизменность количественного (т.е. странового) состава большого европейского региона. По вполне понятным причинам Горбачев надеялся на то, что реформы в странах Восточной Европы будут проходить под контролем компартии Советского Союза, а реформированные компартии этих стран (включая ГДР) будут по-прежнему играть если не доминирующую, то достаточно значимую роль в политике<sup>22</sup>.

Однако на рубеже 1980–1990-х годов в Европе победил не горбачевский вариант политики строительства «общеевропейского дома» без слома перегородок между государствами (ФРГ и ГДР) и внутри них (ЧСФР и СФРЮ), но, скорее, политический алгоритм канцлера ФРГ Гельмута Коля. Мы не ставим задачу обсуждения причин этого. В данном случае важнее указать на то, что (1) количественный состав большого европейского региона не остался неизменным, но увеличился; (2) вместо синхронизации интеграционных процессов в обеих частях континента произошел распад одного из полюсов интеграции (СССР) и резкое дистанцирование восточноевропейских государств от постсоветского пространства (прежде всего России) с одновременным стратегическим выбором в пользу вступления в Евросоюз. Тем самым идея «общеевропейского дома» Горбачева стала превращаться в один из проектов «вечного мира», который «хорош на словах, но вряд ли осуществим на деле» (такая оценка латентно содержалась в заявлениях практически всех западно- и центральноевропейских политиков)<sup>23</sup>. Более того, некоторые европейцы полагали, что СССР/Россия как сверхдержава в принципе не может предложить «идею для Европы». Так, знаменитый социолог Ральф Дарендорф писал: «Если и есть общий европейский дом, к которому надо стремиться, то это не стремление Горбачева, а стремление на Запад рассыпающейся империи его и его предшественников. Европа заканчивается на советской границе, где бы она ни находилась». Дарендорф считал Европу сообществом, где «маленькие и средние страны пытаются вместе определить свою судьбу. Сверхдержаве нет среди них места, даже если она больше не экономический и, возможно, не политический гигант»<sup>24</sup>.

Примечательно, что идея единой Европы покинула поле обсуждения именно тогда, когда непримиримые идеологические противоречия между двумя ее частями были сняты. И тем не менее стало как-то не до этого. Для Европейского союза 1990-е годы были временем переформатирования, углубления интеграции, обсуждения и принятия новых договоров. Для России

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Asmus R.D. A United Germany. Foreign Affairs. Spring 1990.

<sup>23</sup> Задорожник Э.Г. Страны Восточного блока в 1989 году: контуры нового политического вектора (по архивным материалам). URL: [http://www.gorby.ru/activity/conference/show\\_338/view\\_27377](http://www.gorby.ru/activity/conference/show_338/view_27377)

<sup>24</sup> Дарендорф Р. После 1989. Мораль, революция и гражданское общество. Размышления о революции в Европе. М.: AdMarginem, 1998.

европейский выбор фактически фиксировался в соглашении о Партнерстве и сотрудничестве с Евросоюзом, при этом имплицитно подразумевалось, что РФ нацелена не на формирование интеграционного объединения вокруг себя, а на постепенное экономическое и политическое сближение (естественно, без прямого членства) с ЕС. В первое десятилетие 2000-х ситуация кардинально изменилась: Россия обозначила принципиальный стратегический выбор, позиционируя себя теперь в качестве «евразийской державы», а не «европейской». Во внутренней политике четко проявилась ориентация не на восприятие зарубежного (прежде всего европейского) опыта, а на строительство собственной модели общественного развития. В отношениях между Россией и ЕС эта трансформация была артикулирована как поворот от «общих ценностей» к «общим интересам». Иными словами, в Европе обозначились два полюса — все теснее связанные экономически, но дистанцирующиеся политически. Понятно, что в этих условиях проекты единой Европы были явно излишни.

Возрождение идеи объединения Европы пришлось на 2010 г. К этому времени российское руководство уже полностью исходило из посылки: Россия — независимый центр силы. Но как выстраивать отношения с Евросоюзом? Одной из опций являлось превращение России в соперника Западной Европы и ее конкурента в глобальном мире, другой — становление в качестве полноправного члена Европы на одинаковых основаниях с Брюсселем, т.е. фактически — вторым (не по значению) центром силы в рамках «общеевропейского дома»<sup>25</sup>. Примечательно, что аргументы в пользу и одной, и другой альтернативы относились к глобальному миру. В случае выбора «союза с Европой» и ЕС, и Россия имели бы шанс преодолеть свою маргинализацию в глобальной политике, т.е. ту ситуацию, когда основные события мирового масштаба разворачиваются «где-то в другом месте». Особенно убедительно этот тезис выглядел на фоне быстрого подъема Азии и ее растущей роли в мировых делах.

На новой волне интереса к единой Европе произошло расширение ее границ (по сравнению с определением де Голля) и уточнение пространственного охвата (по сравнению с подходом Горбачева). Большую Европу «увеличили» от Лиссабона до Владивостока, при этом привлекательность проекта должна была состоять в его «аполитичности, цивилизационной открытости, в его органической сопряженности с понятием «Европа без границ»: «окружность — нигде, центр — повсюду»<sup>26</sup>. Как подчеркивал главный редактор журнала «Международная жизнь» Армен Оганесян, «Большая Европа, разумеется, не выглядит в глазах ее протагонистов в виде некой крепости, оцетинившейся в отношении окружающего мира. Напротив, речь идет о расширяющейся сфере сотрудничества с Азией, с Азиатско-Тихоокеанским регионом, который представляет сегодня особый интерес, ведь Владивосток, как известно, находится не в Центральной Европе»<sup>27</sup>.

Международный дискуссионный клуб «Валдай» осенью 2010 г. опубликовал аналитический доклад «К Союзу Европы». Документ фиксирует мрачную

<sup>25</sup> Lukyanov F. Gorbachev's abandoned "European Home". The Moscow Times. 17 March 2010.

<sup>26</sup> Оганесян А. Европа: от Лиссабона до Владивостока. URL: <http://www.interaffairs.ru/read.php?item=8029>

<sup>27</sup> Там же.

картину: удельный вес России и Евросоюза в мировой экономике и политике неуклонно снижается, что происходит на фоне беспрецедентно быстрого изменения соотношения сил в мире. Наступает новый «век Азии», «формируются условия для новой структуры глобального управления с опорой на дуумвират Китай—США». Кроме того, обостряется конкуренция за природные ресурсы, воду и продовольствие на фоне ослабления институтов международного управления — ООН, ВТО, МВФ, НАТО, ОЭСР, G8. «Двадцатка» не превращается в прообраз органа глобального управления. По мнению авторов доклада, главная предпосылка объединения Европы (причем, по-видимому, последнего) негативна. «По отдельности и Россия, и Евросоюз обречены на роль второстепенных и третьестепенных игроков в новом мире»: Европа превратится в памятник собственному былому величию, а Россия — в сырьевой придаток, причем скорее уже азиатский. Иными словами, стимул к объединению приходит извне и задается международным контекстом; Европа и Россия не способны по отдельности выполнить «уроки внешней среды», они неизбежно маргинализуются, а впоследствии встанет вопрос об их выживании. Подчеркнем: одной из предпосылок авторов доклада является идея о новом подъеме национального государства.

Ответом является мобилизация политической воли сторон и выработка долгосрочного (и при этом, по сути, интеграционного) проекта. Основой построения «нового сообщества» предлагается сделать Договор о Союзе Европы, «не только фиксирующий правила поведения, но и обязывающий стороны выработать общую позицию по ключевым международным вопросам». К договору будет прилагаться система секторальных соглашений — дорожных карт доступа к факторам производства товаров и услуг в масштабах континента и их свободное обращение. Таким образом, в основу будущего Союза Европы будут положены следующие принципы: «свобода передвижения граждан, солидарные решения по ключевым международным вопросам и т.д.»<sup>28</sup>.

В это же время идея объединенной Европы возвращается и в российскую политическую повестку. Так, Владимир Путин (в то время премьер-министр) в конце 2010 г. на форуме руководителей ведущих германских компаний, организованном «Зюддойче цайтунг», поделился своим видением единой Европы как «гармоничного сообщества экономик от Лиссабона до Владивостока. А в будущем — возможно, и зоны свободной торговли и даже более продвинутых форм экономической интеграции». Результатом такого сообщества стал бы «общий континентальный рынок емкостью в триллионы евро»<sup>29</sup>. По мнению российского премьер-министра, осуществима и идея «создания единого энергокомплекса Европы». Основным препятствием для осуществления этих планов является визовый режим между Россией и Евросоюзом, отмена которого положила бы начало процессу реальной интеграции континента<sup>30</sup>.

Летом 2011 г. лидер «Правого дела» Михаил Прохоров представил один из основных пунктов своей программы: партия делает ставку на проект Боль-

<sup>28</sup> К Союзу Европы. Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай». М.: СВОП, 2010.

<sup>29</sup> Путин В.В. Единая Европа: от осмысления уроков кризиса — к новой повестке партнерства. Зюддойче цайтунг. 25.11.2010.

<sup>30</sup> Там же.

шой Европы от Лиссабона до Владивостока с интеграцией России в шенгенское пространство и зону евро. По мнению Прохорова, возвращение к идее создания Большой Европы в течение 7—10 лет сделает Россию ведущей европейской экономикой, обеспечит самодостаточность евро, укрепит суверенитет Европы и будет способствовать быстрому преодолению системного кризиса, который переживает глобальная экономика<sup>31</sup>. Прохоров считает, что «Европа и Россия должны стать ударной силой, способной соревноваться с двумя другими глобальными системами: Китаем и Индией, то есть с Азией, и США, к которым присоединяется Латинская Америка»<sup>32</sup>.

Как мы видим, в проектах объединения Европы нет недостатка. И тем не менее все они остались нереализованными. Более того, некоторые эксперты довольно быстро переориентировались: «Москва уже не может исходить из неизбежности и желательности стратегического сближения с прицелом на создание в будущем единой международно-политической общности. В центре новой стратегии должна находиться идея Европы как спокойного тыла России на западе, отношения с которым обеспечат ресурсы, необходимые для ответа на важнейшие вызовы, брошенные национальной внешней и внешнеэкономической политике в XXI веке. Большинство из них исходят с юга и востока»<sup>33</sup>.

Наш главный посыл принципиально иной. Да, проекты построения единой Европы не реализовались, однако они далеко не бесполезны. В том числе потому, что их анализ позволяет сформулировать несколько «уроков» на будущее, значимость которых состоит прежде всего в иллюстрации того, «чего не надо делать».

Во-первых, проект Большой Европы не может реализовываться параллельно с масштабной геополитической перестройкой на континенте, когда не определены не только интересы основных игроков, но и сам их круг (именно это иллюстрирует провал проекта «общеевропейского дома» Горбачева, который был инициирован им накануне распада Советского Союза).

Во-вторых, едва ли продуктивно определять границы и пространство Большой Европы в терминах «от» и «до», — будь то от Атлантики до Урала или от Лиссабона до Владивостока. В этом случае уже само определение задает потенциальные линии раскола, чего следовало бы избегать.

В-третьих, в рамках концептуализации Большой Европы непродуктивна идея подъема национального государства (эта идея присутствует в докладе «К Союзу Европы»); речь идет не о том, что она неверна в принципе, но лишь о том, что ее выдвигание на передний план воспринимается как преграда на пути усилий по объединению.

В-четвертых, не плодотворен аргумент о необходимости противостояния другим мировым центрам силы, в первую очередь США и усиливающемуся Китаю. Такого рода аргументы присутствуют во многих проектах и обычно сводятся к рассуждениям (1) о том, что эти центры силы (прежде всего,

<sup>31</sup> URL: <http://www.forum.nnov.org/gorodskaya-zhizn/novosti/76429-m-prohorov-predlozhit-koncepciyu-bol-shoi-evropy.html>

<sup>32</sup> URL: <http://www.inosmi.ru/russia/20121023/201290505.html>

<sup>33</sup> Бордачев Т.В., Романова Т.А. Как сделать Европу надежным тылом. Россия в глобальной политике. 16 декабря 2013 г. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Kak-sdelat-Evropu-nadezhnym-tylom-16255>

конечно, США) объективно не заинтересованы в подъеме экономики — ни российской, ни западноевропейской, и (2) о том, что существуют серьезные основания для противостояния между Европой и США. Следует отметить, что сами эти рассуждения во многом спорные. Между США и крупнейшими западноевропейскими странами периодически имеют место противоречия и в политике, и в экономике. Однако наивно полагать, что они настолько существенны, что страны — члены ЕС пошли бы на принципиально иной уровень сближения с Россией ради перспективы укрепления своих позиций в отношениях с США. Так что для задач строительства Большой Европы данный аргумент будет скорее контрпродуктивным.

В-пятых, дурную услугу Большой Европе оказывают заведомо нереализуемые планы, создающие завышенные ожидания, закономерное крушение которых может девальвировать саму идею объединения. Между тем такие нереализуемые планы строят не только политики (что было бы в целом понятно), но и эксперты (что значительно хуже). Кроме того, Большая Европа заведомо не может строиться на принципах, которые не работают, что уже доказано, в Европе «малой» (т.е. в Евросоюзе). Речь идет о Договоре о Союзе Европы, который, по задумке авторов, должен не только фиксировать правила поведения сторон, но и обязывать их выработать общую позицию. Известно, что в самом ЕС общая внешняя политика строится исключительно на добровольной (а не на обязывающей) основе с сохранением права вето по ключевым вопросам для всех игроков. И это единственный путь медленного, но продвижения вперед. Поэтому предложение о том, что договор (который в любом случае будет восприниматься как очень рискованное предприятие) должен кого-то к чему-то обязывать, автоматически исключает его из серьезного анализа и экспертизы.

Наконец, в-шестых, Большая Европа не может базироваться исключительно на декларациях лидеров и усилиях экспертов. Проекту нужна более плотная ткань — запрос «снизу», исходящий от граждан.

#### **4. Большая Европа: три уровня взаимодействия и сотрудничества**

Сегодня мы наблюдаем развитие процесса радикальной трансформации самой природы международной дипломатии: политика на высшем уровне, сохраняя свое значение, сочетается с нарастающей активностью сетевых связей по горизонтали, причем политическая повестка и ее реализация происходит посредством горизонтальных связей между государственными и негосударственными акторами. Множество игроков, различных по своему характеру, интересам и приоритетам, сосуществуют в рамках Большой Европы и взаимодействуют на различных уровнях. Некоторые из этих действующих сил основное внимание обращают на взаимоотношения между Россией и ЕС в целом (или Турцией и ЕС), другие больше заинтересованы в хороших двусторонних связях. Аналогичным образом некоторые участники концентрируются на конкретных вопросах, например, безопасности, экологии, поставках энергоресурсов или демократическом развитии. Таким образом, Большая Европа будет (и должна) развиваться на различных ступенях — на

уровне высокой политики, на среднем уровне (мезополитика), где ведущую роль играют бизнес-группы, а также на «нижнем» политическом уровне, и при этом все они стратегически взаимосвязаны. Здесь важно обратить внимание на асимметричность в развитии разных уровней. Следует ожидать, что прогресс в той или иной области также будет асимметричным. Чересчур медленный прогресс на определенных уровнях сотрудничества или каких-то направлениях будет способствовать возрастанию скорости развития на других ступенях.

#### 4.1. Уровень «высокой политики»

Именно прогресс на этом уровне даст нам основания говорить о Большой Европе как о существующем или формирующемся пространстве. Цель здесь состоит в том, чтобы изыскать общий знаменатель (который, конечно, не может быть чересчур высоким) для всех государств в пределах Большой Европы. В существующих условиях центральным пунктом, вокруг которого группируются составляющие общего знаменателя, может быть только концепция безопасности, что и служит нам указателем, а именно: Большая Европа — это сообщество, основанное на безопасности (или сообщество безопасности). Выстраивая сообщество безопасности, мы создаем положение, при котором война между его членами как политический инструмент исключена, так что все участники полностью уверены в том, что разногласия будут разрешены только инструментами, исключающими применение силы.

Функционирование сообщества безопасности предполагает (по крайней мере как ориентир на будущее) достаточный уровень доверия между членами объединения, причем это доверие поддерживается институтами, которые формулируют обязательства членов. Ни в одном регионе мира институты не обладают большей плотностью и развитостью, чем в Европе. Однако, наблюдая институциональную структуру современной Европы, мы констатируем, что в то время как численность институтов вполне достаточна, их качество (в отношении уровня доверия, которое они обеспечивают) вызывает сомнения.

Именно поэтому важным шагом должно быть развитие дискуссии по институциональной архитектуре пространства Большой Европы (включая вопрос эффективности ныне действующего механизма деятельности Совета НАТО—Россия, ОБСЕ и Совета Европы). Мы учитываем, что институциональная архитектура Европы в настоящий момент — система непонятная (не ясно ни будущее взаимоотношений между участниками зоны евро и остальной частью ЕС, ни отношения между Турцией и Евросоюзом).

Глубокий политический кризис на Украине подрывает именно этот важнейший уровень связей. У нас нет задачи подробно останавливаться на причинах эскалации ситуации, укажем лишь на то, что внутренние предпосылки кризиса зрели давно в силу накопления финансовых проблем, неэффективного экономического управления и роста государственной коррупции. Латентный кризис перешел в открытую фазу после отказа президента Виктора Януковича подписывать соглашение об ассоциации с ЕС. Это вызвало волну протеста Евромайдана, продолжительность и устойчивость которой президент Украины оценил неверно и фактически утратил рычаги управления страной. (От-



метим, что масштаб кризиса был бы значительно меньше, если бы Евросоюз заранее согласовал свое предложение Киеву с подходами к дальнейшему взаимодействию Украины с Россией, с Таможенным союзом [Евразийским союзом], а также с требованиями МВФ и нормами и правилами ВТО).

Женевские договоренности между Россией, ЕС, США и Украиной, направленные на деэскалацию кризиса, оказались скорее декларацией о намерениях, чем обязывающим документом. Однако Украина по-прежнему остро нуждается в помощи, и здесь ключевыми задачами является достижение договоренностей между Россией, ЕС и США с целью прекращения насилия и деэскалации кризиса, выработки общих мер по «спасению» экономики страны и проведения демократических, прозрачных и честных выборов. К сожалению, санкции Евросоюза в отношении России предусматривают, в частности, отмену саммита Россия—ЕС, в ходе которого была бы возможность рассмотреть все эти сложные политико-экономические вопросы.

Понятно, что процесс преодоления кризиса не будет гладким: договоренности будут заключаться, потом, возможно, срываться и заключаться вновь. Важно, чтобы участники процесса (прежде всего это относится к Евросоюзу и России) не подходили к переговорам с изначальной посылкой о том, что иное будущее, кроме «второй холодной войны», нереализуемо. Это, конечно, подход простой и понятный, но стратегически неверный.

#### 4.2. Мезоуровень взаимодействия

Это уровень наиболее динамичного и в то же время сложного и неоднозначного взаимодействия в Европе. Мы наблюдаем огромные и постоянно растущие масштабы сотрудничества, однако и здесь увеличиваются напряженность и противоречия. Кроме того, этот уровень отличается большой асимметричностью: по-прежнему остается крайне неравномерной интенсивность взаимодействия между разными субъектами и в различных областях. При этом мы отдаем себе отчет в том, что «изживание» асимметрий не является ни поставленной целью, ни даже реализуемой задачей; асимметрии, присущие этому уровню взаимодействия, имманентны.

Торгово-экономическое сотрудничество между Россией и Европейским союзом составляет основу взаимодействия на мезоуровне. Ключевым для развития этого уровня связей является крупный бизнес. Именно он обладает ресурсами для эффективного лоббирования своих проектов через государственные структуры, в силу чего он способствует созданию и поддержанию у этих структур стимулов для формирования среды взаимодействия, благоприятной для бизнеса и, как следствие, для наращивания сотрудничества.

Отметим, что основным фокусом отношений на данном уровне выступает энергетика. Эта, казалось бы, чисто экономическая сфера тем не менее неизбежно дает политические эффекты. Это не в последнюю очередь происходит потому, что она прямо связана с безопасностью государства. Кроме того, сама энергетическая сфера чутко «улавливает» характер отношений на уровне «высокой политики» и соответствующим образом реагирует. Поэтому большая вероятность политического торга и противоборства именно в области энергетики, безусловно, объяснима, хотя и нежелательна.

Деполитизацию в сфере энергетики невозможно свести к нулю (хотя и Россия, и ЕС выступали именно с таких позиций) — по крайней мере в обозримой перспективе; возможно лишь снижение градуса политизации. Это будет существенным и нелегким для реализации достижением. Снижению градуса политизации будет способствовать дальнейшая проработка правовой основы отношений, а также расширение круга вовлеченных акторов за счет энергетических компаний, экологических организаций, экспертного сообщества.

Следует подчеркнуть, что этот уровень взаимодействия — при всех своих недостатках в силу объективных и субъективных причин, — является одним из ключевых элементов в структуре Большой Европы. Поскольку мы не можем ожидать какого-либо внезапного и радикального изменения ситуации, основным вопросом является то, как получить наибольшую пользу при существующих условиях. Как следствие, на этом уровне задача относительно плана Большой Европы должна состоять в следующем: добиваться возможно большего взаимодействия, сводя к минимуму его политизацию.

#### 4.3. Третий уровень: «ткань» Большой Европы (строительство регионов и трансграничное сотрудничество)

Значение сотрудничества в Европе на этом уровне порой недооценивается, и его, по сути, не рассматривают как средство решения сложных политических и экономических проблем. Однако эта ступень в определенном смысле является ключевой: здесь предполагается гибкость решений, большое разнообразие форм и средств и, как следствие, достижение быстрых результатов. Данный уровень взаимодействия не только позволяет, но и стимулирует включение в процесс самых разных участников — от представителей государств и наднациональных органов (ЕС) до бизнеса, региональных и местных властей и неправительственных организаций. Успешные и полезные формы деятельности, разработанные в одном месте, могут быть легко заимствованы для применения на других направлениях. Кроме того — и это, возможно, решающий фактор — сотрудничество на «нижнем» уровне формирует «ткань», которая предохраняет европейское пространство от распада даже в периоды напряженности и конфликтов на более высоких уровнях взаимодействия.

Очевидно, что плотность этой ткани распределена в Европе крайне асимметрично: в одних местах (например, на российско-финляндской границе) это достаточно плотная сеть, а в других случаях связи еще непрочны или попросту отсутствуют. Но в целом наличие этого каркаса является серьезной предпосылкой для сотрудничества на других уровнях. Важно также и то, что напряженность и конфликты «высокой политики» вовсе не обязательно уменьшают возможности для практического взаимодействия на «нижнем» политическом уровне. Более того, успешное сотрудничество на нижней ступени потенциально может изменить позицию или подходы какой-либо из сторон. Таким образом, общая задача работы на этом уровне (имея в виду перспективы Большой Европы) заключается в том, чтобы запустить как можно больше проектов, значимых в функциональном и практическом плане. Одним из императивных условий продвижения на этом уровне является создание благоприятного инвестиционного климата с целью привлечения среднего и мелкого бизнеса.

Практически мы можем определить два главных направления на региональном и местном уровнях: это строительство регионов (region-building) и трансграничное сотрудничество.

### *Строительство регионов*

Для России, Европейского союза и Турции одним из наиболее оптимальных путей развития сотрудничества на приграничных территориях, а также привлечения соседних стран в многосторонние проекты может стать создание регионов с целью укрепления институциональных комплексов.

Регионы на европейском пространстве находятся на разных стадиях развития, и причины здесь различны. И хотя процесс образования регионов развивается весьма асимметрично, мы можем говорить о северном направлении (Северная Европа в более широком контексте), Балтийском, Черноморском и Каспийском регионах (в последнем случае речь идет скорее о потенциальном, чем о конкретном проекте).

Для создания регионов существуют различные основания, наиболее очевидное из них — «общая идентичность» (историческая, культурная и т.п.), которую пересекает государственная граница. Но как показывает ситуация с Балтийским регионом, даже в случае отсутствия общей идентичности остаются возможности выстраивать регион при наличии общих моделей и правил. Например, территории взаимного интереса в Балтийском регионе могут включать совместное управление одним или несколькими энергетическими проектами и возрождение концепции Калининграда как пилотного проекта в рамках отношений Россия—ЕС.

В Черноморском регионе общим знаменателем для России, ЕС и Турции может быть стратегия, направленная на снятие напряженности (десекуритизацию). В Каспийском регионе контуры совместной повестки для ЕС и России остаются неясными. Однако стороны могут объединить свои возможности, чтобы предотвратить военные конфликты в этой части приграничных территорий.

### *Трансграничное сотрудничество*

Растущая политическая напряженность между игроками может быть (отчасти) компенсирована сотрудничеством на других институциональных уровнях, прежде всего через развитие трансграничного сотрудничества. При этом для достижения успеха критически важно отделить контекст этого сотрудничества от проблематики «высокой политики». Программа(ы) трансграничного и межрегионального сотрудничества окажутся более эффективными, если будут концентрироваться вокруг локализованных и не политизированных вопросов. Надо признать, что программы такого рода действительно слабо приспособлены для разработки таких «высоких» политизированных тем, как развитие демократии в России, свобода СМИ, права человека, а также безопасность и вопросы поставок энергоресурсов. В то же время, как показывает практика, весьма перспективны на этом уровне проекты в области экологии, развития инфраструктуры, образования и культуры, оптимизации работы городского хозяйства, ЖКХ.

Следует отметить существенные успехи в развитии трансграничного взаимодействия между ЕС и Россией. Программы трансграничного сотрудничества ставят перед собой следующие задачи: (1) экономическое и социальное развитие приграничных регионов; (2) борьба с проблемами и вызовами, имеющими существенное значение для территорий по обе стороны границы (экология, энергетика, здравоохранение и т.п.); (3) обеспечение эффективности и безопасности границ; (4) развитие контактов между людьми. В настоящее время Россия участвует (на основе принципа софинансирования) в пяти программах: «Коларктик», «Карелия», Юго-Восточная Финляндия—Россия, Эстония—Латвия—Россия и Литва—Польша—Россия.

## **5. Центральная ось: Россия и Евросоюз (условия, ограничения, институты)**

В последние годы отношения между Россией и Евросоюзом складывались парадоксальным образом: в то время как взаимная зависимость от торговли неуклонно росла, сотрудничество в политической сфере не только не развивалось, но даже сворачивалось. Наиболее существенная линия напряжения между ЕС и Россией пролегла именно в сфере энергетической безопасности.

Проблематичность отношений и в Москве, и в Брюсселе видят уже как устойчивый тренд и их характеристику. Сегодня, видимо, ни одна страна мира не тревожит ЕС так, как географически близкая к нему Россия. Критика в адрес РФ относится в первую очередь к непредсказуемости российского режима, в том числе в сфере внешней политики, что ведет к негативным последствиям для инвесторов, а также к распространению коррупции как системного явления, чрезмерной централизации и «вертикали власти». Российская позиция носит не менее критический характер, при этом основные упреки связаны с тем, что действия Евросоюза продиктованы стремлением распространить на партнеров не только рыночные механизмы, но и свои правовые и ценностные нормы. Причем эти нормы вовсе не обязательно гарантируют наиболее эффективное решение проблем. Экстраполяция законодательства выгодна Евросоюзу, поскольку упрощает сотрудничество с третьими странами, облегчает деятельность европейских компаний. В результате ЕС оказывается в положении ведущего, а его партнеры становятся ведомыми, к тому же не учитывается их специфика. Все это противоречит принципу равенства партнеров, ключевому для внешней политики России.

Связывающие обе стороны институты (в частности, проходящие два раза в год саммиты) превращаются в рутину и ничего не решают. Любой потенциально конфликтный вопрос (даже чисто практического характера) немедленно политизируется. Налицо «виртуализация» отношений. Все это может свидетельствовать о том, что у России и Европейского союза совершенно разные траектории и логика развития, и расходятся они все далее друг от друга. Неопределенности добавил и мировой финансово-экономический кризис. Таким образом, еще до украинского кризиса с обеих сторон накапливались усталость от завышенных ожиданий и разочарование.

С точки зрения перспектив строительства Большой Европы отношения между Россией и ЕС представляют собой центральную ось взаимодействия.

Оценивая связи между Россией и Европейским союзом, следует исходить из ряда объективно существующих и принципиально важных условий, которые могут выступать как ограничителями для развития сотрудничества, так и определять сам его характер.

#### 5.1. Высокий уровень взаимозависимости и ее асимметричный характер

Торгово-экономические отношения между Россией и странами — членами ЕС выглядят очень динамичными (особенно на фоне ухудшающегося политического контекста). Европейские страны традиционно являются важнейшими партнерами РФ. На долю ЕС приходится чуть более половины внешнеторгового оборота России и около 70% накопленных иностранных инвестиций. Взаимный товарооборот неуклонно растет; Россия за последнее десятилетие поднялась в списке основных торговых партнеров Евросоюза на третье место и уступает только США и Китаю; на ее долю приходится 7% экспорта ЕС и 11% импорта.

Однако эти отношения имеют выраженный асимметричный характер. В товарной структуре торговли по-прежнему сохраняются серьезные дисбалансы. Российский экспорт на три четверти представлен энергетическим сырьем, в целом доминируют товары низкой степени обработки, доля машин и оборудования составляет менее 1%. Из стран ЕС в Россию поступает оборудование (около 45%), причем на долю промышленного оборудования приходится лишь 8%, что свидетельствует о низких темпах технического обновления отечественной промышленности, химикаты (18%), продовольствие (10%). Аналогичный дисбаланс существует и в рамках отдельных отраслей: например, из России в ЕС поставляются химикаты и минеральные удобрения, т.е. продукция с низкой добавленной стоимостью, а во встречном направлении идут прежде всего лекарства и парфюмерия. Торговля услугами характеризуется не только неблагоприятной структурой, но и скромными масштабами.

Объем взаимных инвестиций весьма велик и стабильно растет, однако в их структуре преобладают кредиты, а значительную часть портфельных инвестиций можно назвать спекулятивными. Прямые вложения в экономику России составляют лишь около 20% и нацелены преимущественно на импортозамещение (пищевая промышленность, автомобилестроение), розничную торговлю либо доступ к сырьевым ресурсам (нефтедобыча и электроэнергетика). Лишь немногочисленные компании из стран ЕС вкладывают средства в Россию для организации экспортных производств.

Эффект высоких цен на энергоносители и растущая важность торговли ими (в первую очередь речь идет о природном газе) обуславливают особый характер отношений, при этом высокая доля доходов от экспорта природных ресурсов создает особые стимулы для экономического развития нашей страны, роста, формирования политической системы и внешней политики. Действительно, в 2000-е годы с ростом цен на энергоносители отношения РФ—ЕС демонстрировали все большее расхождение между экономической и политической сферами: с увеличением зависимости стран Евросоюза от поставок из России политические отношения неуклонно ухудшались. Между

тем репутацию надежного поставщика энергоресурсов фактически заработала не Россия 2000–х, а Советский Союз и Россия 1990–х годов. И эта репутация была поставлена под вопрос серией «энергетических войн» между Россией и рядом постсоветских государств.

Не забудем указать и на то, что зависимость европейских стран от российских поставок энергоресурсов слишком часто подается как зависимость односторонняя: Европе никуда не деться, поскольку две трети российского экспорта по этим статьям направлено именно на территорию ЕС. Между тем Россию и Евросоюз связывают отношения не односторонней, а двусторонней зависимости, у России просто нет иных рыночных возможностей для продажи своего природного газа, и она вынуждена полагаться на европейский спрос. Более того, рыночные цены, которые европейские потребители платят России за газ, гораздо выше тех, на которые она могла бы рассчитывать на любых других потенциальных рынках.

## 5.2. Географическая близость и конкуренция за постсоветское пространство

Россия и Евросоюз — непосредственные географические соседи, имеющие общую границу. Кроме того, между ними располагаются государства постсоветского региона, где и Россия, и ЕС имеют свои интересы, реализацию которых стороны видят принципиально по-разному. Для российской стороны важно понимать, что особый характер форматирования Евросоюзом пространства за пределами его границ есть отражение особой природы этого объединения. Процесс форматирования развивается через распространение системы институтов (правил игры) — политических, экономических, социокультурных. При этом многочисленные инициативы ЕС обращены не только (и не столько) к национальным правительствам, сколько к региональным и местным властям, а также к структурам гражданского общества и бизнеса.

Исключение составила инициатива «Восточное партнерство» (2009 г.), обращенная к шести государствам постсоветского пространства (без России). Эта инициатива вызвала острую реакцию Москвы, расценившей ее как вызов в регионе, который Россия считает зоной своих интересов. Претензии российской стороны заключались в том, что данная инициатива фактически вынуждает вовлеченные государства делать стратегический выбор между Евросоюзом и Россией, а также является свидетельством двойных стандартов, которые все больше получают распространение: декларативно ратую за отмену разделительных линий в Европе, ЕС в реальности способствует их созданию и укреплению, преследуя цель стратегической изоляции России. Именно «Восточное партнерство», а также фактор чрезвычайной противоречивости (сохранявшейся вплоть до саммита в Вильнюсе в ноябре 2013 г.) позиции украинского руководства по вопросу о сближении Украины с Евросоюзом обусловили неконтролируемое разрастание и обострение украинского кризиса.

Фактор постсоветского пространства, без сомнения, окажется одним из определяющих для характера отношений между Россией и ЕС и в будущем. На пространстве общего соседства проблематика кризисного регулирования переходит на стратегический уровень; проблемы взаимодействия России

и ЕС в регионе общего соседства являются самым напряженным участком. Именно на эту составляющую отношений, наиболее кризисную на данный момент, должно быть обращено приоритетное внимание при исходной посылке: переговоры следует вести вплоть до получения реального результата, удовлетворяющего все стороны. Не секрет, что существуют игроки, которым выгодно как раз недостижение результата. Необходимо привлечение самых лучших экспертов–практиков, способных оперативно выдвигать новые предложения и так же оперативно и гибко их переструктурировать.

### 5.3. Россия и ЕС: институциональная динамика

Официальные отношения между СССР и ЕЭС были установлены в августе 1988 г. Практически сразу началась работа над оформлением договорно-правовых отношений; ЕЭС предложил заключить Соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве (Trade and Cooperation Agreement), которое и было подписано в Брюсселе 11 декабря 1989 г. В ходе переговоров отчетливо выявилось различие советской и европейской позиций. В Москве рассчитывали на то, что сближение с ЕЭС само по себе станет сильнейшим фактором внутреннего реформирования страны. Поэтому советские «переговорщики» пытались сделать будущее соглашение как можно более широким и прежде всего снять с СССР ярлык «страны с государственной торговлей». Представители ЕЭС, напротив, старались максимально сузить предмет соглашения, рассматривая СССР именно как «страну с государственной торговлей».

Первое соглашение 1989 г. стало, безусловно, прорывом в отношениях между Советским Союзом и Западной Европой, однако по своей природе это был временный документ. Он исходил из существования в СССР и Западной Европе различных социально–экономических систем и в определенной степени отражал недоверие ЕЭС (и, надо сказать, обоснованное) к происходившим в СССР переменам. К тому же через два года Советский Союз распался, серьезную трансформацию претерпел и ЕЭС, так что необходимость создания иной правовой базы для развития отношений стала очевидной.

Новый документ — Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) — 24 июня 1994 г. подписали президент России Борис Ельцин, главы государств и правительств стран — членов ЕС и председатель КЕС. Соглашение вступило в силу 1 декабря 1997 г., причем задержка его ратификации с европейской стороны была связана с тем, что в этот период произошло четвертое расширение ЕС (к союзу присоединились Австрия, Швеция и Финляндия), и соглашение с Россией должно было быть дополнительно подписано и ратифицировано тремя новыми государствами–членами. СПС сыграло крайне важную роль в развитии связей между ЕС и РФ, поскольку оно зафиксировало переход от исключительно двусторонних отношений России со странами Евросоюза к отношениям с ЕС в целом, создало их политико–правовую базу, учредило институты политического диалога. Согласно ст. 106 соглашения, его действие ежегодно автоматически продлевается.

Уже к середине 1990–х годов для ЕС стало очевидным, что СПС не является исчерпывающим институтом при выстраивании отношений с Россией.

Поэтому Евросоюз выступил с идеей расширения инструментария общей внешней политики. Амстердамский договор 1997 г. впервые ввел новый инструмент в области Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) ЕС — Общие стратегии (common strategies). Первая Общая стратегия (ОС) в отношении России была разработана и принята ЕС в 1999 г. практически без дискуссии. Согласно документу, ЕС выдвигал две стратегические цели в отношении РФ: (1) стремление к стабильной, открытой и плюралистической демократии в России и (2) поддержание европейской стабильности, глобальной безопасности и ответ на общие вызовы для континента посредством интенсивного сотрудничества с Россией.

Однако превращение Общей стратегии по России в реально действующий инструмент внешней политики ЕС столкнулось с серьезными трудностями, которые и привели к тому, что эта инициатива, принятая в 1999 г. на начальный четырехлетний период и продленная в июне 2003 г., была свернута к середине 2004 г. Во-первых, принятие Общей стратегии по России было осложнено ситуацией в нашей стране, поскольку начало ее реализации пришлось на последние месяцы президентства Бориса Ельцина, когда контуры нового политического режима еще не сложились. Во-вторых, этот документ, по сути, не имел стратегического характера. В ЕС существовал консенсус относительно крайней важности связей с Россией, однако страны-члены были не в состоянии договориться о том, каковы реальные приоритеты союза в отношениях с РФ. Таким образом, документ представлял собой результат протыворечия национальных интересов и межправительственных согласований; он вынужденно зафиксировал весьма низкий «общий знаменатель» — лишь самые общие пункты (поддержка демократии, плюрализма, рыночной экономики), по которым не было разногласий.

В связи с подготовкой масштабного расширения Евросоюза (2004 г.) Комиссия ЕС выступила с докладом, озаглавленным «Широкая Европа — соседство: новые рамки взаимоотношений с нашими восточными и южными соседями». Этот документ отражал позицию КЕС по вопросу будущих отношений с Россией, так называемыми «западными ННГ» (Белоруссией, Украиной, Молдовой) и странами Южного Средиземноморья<sup>34</sup>; все они были определены как государства, не имеющие перспективы немедленного вступления в ЕС. Предложения КЕС стали официальной политикой Евросоюза в отношении соседних государств. Чрезвычайно важным компонентом стало приграничное и межрегиональное сотрудничество. Новая «политика соседства» в целом не вызвала позитивного отклика со стороны России, налицо была необходимость дальнейшей работы над выстраиванием общих институтов.

Новая концепция общих пространств родилась в период, когда как в ЕС, так и в России резко нарастало разочарование и недовольство архитектурой существующих взаимоотношений. Москва выражала резкое недовольство концепцией «Широкой Европы», которая поставила Россию «в один ряд» с другими соседями союза; ЕС в свою очередь был недоволен отходом РФ от курса, основанного на «общих ценностях», как это было заявлено в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве. На Петербургском саммите в мае

<sup>34</sup> Южное Средиземноморье: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская автономия, Сирия, Тунис.



2003 г. ЕС и Россия подтвердили свое намерение укреплять стратегическое партнерство и развивать сотрудничество с целью создания в долгосрочной перспективе четырех общих пространств в рамках СПС. Они включают экономическое пространство<sup>35</sup>; внешнюю безопасность; вопросы свободы, внутренней безопасности и правопорядка; а также сферу науки и образования. Таким образом, был фактически обозначен переход от сотрудничества на основании «общих ценностей» к более прагматичному проекту — углублению селективного взаимодействия. Саммит Россия—ЕС, на котором были подписаны четыре «дорожные карты» по общим пространствам, состоялся в Москве в мае 2005 г.

Среди четырех пространств наиболее важным является первое — общее экономическое пространство, где, несмотря на усилия российских переговорщиков, структура и смысл («сближение законодательства») остались в предложенной КЕС форме. Единственным принципиальным отличием «дорожных карт» от программ соседства стало существенное снижение обязательности выполнения Россией тех или иных мер, направленных на гармонизацию своих правовых норм с нормами права ЕС. Отметим, что «дорожные карты» не являются международно-правовыми документами, что, по сути, превращает их в «декларации о намерениях».

Между тем первоначальный десятилетний срок действия СПС истек 1 декабря 2007 г. Еще в 2005 г. Россия впервые подняла вопрос о «факторе 2007 года». На саммите в Сочи в мае 2006 г. была достигнута политическая договоренность о начале работы над новым базовым соглашением между Российской Федерацией и Евросоюзом.

Переговоры по заключению нового документа должны были начаться в ноябре 2006 г. на очередном саммите ЕС—Россия, однако этот процесс сдерживала сначала Польша, а потом Литва. Только в июне 2008 г. на саммите в Ханты-Мансийске Россия и Евросоюз официально объявили о начале переговоров по новому соглашению. Главной целью ЕС являлось достижение гарантий того, что политика, проводимая Москвой, не отразится на поставках нефти и газа. Европейцы настаивали на том, чтобы Россия ратифицировала Договор к Энергетической хартии, разрушающий монополию «Газпрома» на трубопроводы.

Отметим, что в 2010 г. ЕС и Россия инициировали «Партнерство для модернизации», которое является практическим выражением диалогов по Общим пространствам и, как зафиксировано в заявлении сторон о создании партнерства, служит инструментом для его реализации. Первоначально с новым институтом — партнерством — были связаны большие надежды, но пока оно принесло весьма ограниченные плоды.

<sup>35</sup> Идею создания общего европейского экономического пространства выдвинул еще в мае 2001 г. Романо Проди, председатель КЕС. Для ее конкретной проработки была создана Группа высокого уровня во главе с заместителем председателя правительства РФ Виктором Христенко и комиссаром КЕС Крисом Паттенем (группа Христенко—Паттен). Под экономическим пространством понимают территорию, на которой действуют единые и/или однородные правила деятельности всех экономических акторов, существует система институтов, обеспечивающих свободу движения товаров, услуг, капиталов и людей. Этот термин используется для характеристики отношений между ЕС и странами ЕАСТ — Норвегией, Исландией, Лихтенштейном. Отметим, что в случае России речь идет о создании общего, а не единого экономического пространства. Это означает, что стороны в принципе сохраняют суверенитет и максимально стремятся к «четырем свободам», однако степень этих свобод зависит от конкретных политических и экономических условий.

Длительная пауза в переговорах о новом базовом соглашении между Россией и ЕС возникла в силу принципиально различного подхода сторон к ряду важных вопросов. Так, один из ключевых, но до сих пор нерешенных вопросов касается сути двустороннего торгово-экономического режима. Под декларируемым лозунгом «ВТО+» Евросоюз понимает зону свободной торговли, предполагающую гораздо более глубокий уровень взаимодействия, чем классическая зона свободной торговли. Европейская сторона настаивает на либерализации торговли услугами, регулировании и либерализации инвестиций, ограниченном взаимном доступе на рынок государственных закупок, наращивании сотрудничества в сфере конкурентной политики, защите интеллектуальной собственности. Очевидно, что при существующей структуре российской экономики и экспорта зона свободной торговли в таком формате невыгодна для России. Ожидалось, что вступление нашей страны в ВТО существенно и быстро продвинет вперед переговоры с ЕС по новому базовому соглашению. Произошло обратное: вступление России в ВТО создало систему новых рамочных условий для переговоров с ЕС, и достижение согласия стало еще более затруднительным.

Еще до украинского кризиса были все основания ожидать, что отношения между Россией и Евросоюзом в целом сохраняют напряженный характер, поскольку политики с обеих сторон не видели больших выгод от поиска компромиссов. Напротив, они полагались на продолжающуюся напряженность как на механизм для достижения внутреннего (внутри России и ЕС) согласия при возможных трансформациях своих политических систем.

Отдавая должное «особости» России и важности европейско-российской подсистемы международных отношений, ЕС тем не менее до середины 2000-х годов пытался «встроить» российский случай в свои общие внешние подходы, избегая разработки специальных инструментов только для РФ. Действительно, Соглашения о партнерстве и сотрудничестве подписывались со всеми постсоветскими республиками, исключая лишь Таджикистан и страны Прибалтики. Общие стратегии Евросоюз разрабатывает со всеми странами/регионами, где государства-члены имеют важные общие интересы. Политика соседства была обращена не только к России, но и к восточному и южносредиземноморскому пограничью ЕС. Даже Общее экономическое пространство (первое из четырех заявленных) как инструмент сближения ЕС тоже опробовал на отношениях со странами ЕАСТ. Однако этот подход оказался безуспешным — российская сторона настаивала на особом характере стратегического партнерства, не выражала желания находиться в «системе координат» существующих в ЕС практик оформления отношений с соседними странами, что и привело в конечном счете к формированию концепции «четырёх пространств».

Продолжающееся напряжение, непонимание и, наконец, конфликт с Россией — это как раз та «благоприятная» почва, на которой и может возникнуть такой объединяющий членов Евросоюза вопрос, как основа для формирования консенсуса по поводу необходимости общей внешней политики. Стратегия конфронтации с Россией стала единственной консенсусной опцией для европейских институтов, прежде всего для Еврокомиссии и Европарламента. Данное положение вещей, естественно, работает против проекта Большой Европы.

Сегодня «старое» институциональное равновесие между Россией и Евросоюзом (существовавшее при всех его недостатках) разрушено, фактически мы имеем дело с институциональным вакуумом, по крайней мере на уровне «высокой политики». Задача заключается в том, чтобы после дезэскалации политического кризиса установление нового равновесия произошло по наиболее благоприятному (из объективно возможных) сценарию.

## **6. Турция: перспективы членства в ЕС и участия в строительстве Большой Европы**

Одной из важнейших предпосылок создания Большой Европы является то, что каждый из полюсов должен найти в ней свое место, а также понимать и принимать привлекательность этого проекта не только (и не столько) исходя из цели повышения общего блага для всей Европы, но прежде всего для своей страны. Иными словами, каждый полюс должен четко осознавать собственную рациональность участия в Большой Европе. А отсюда возникают неспроста вопросы: зачем Большая Европа Турции? Что более выгодно для этой страны: принимать активное участие в строительстве Большой Европы или же ограничивать свою европейскую повестку перспективой членства в ЕС и работать только на этом направлении?

### 6.1. Турция: большие успехи и глубокие расколы

О Турции сегодня говорят и пишут все больше. Располагаясь на перекрестке Азии и Европы и связывая Черное и Средиземное моря, страна занимает ключевое геостратегическое положение. Темпы развития Турции поражают: за последнее десятилетие экономика страны выросла почти в три раза; сегодня турецкие жители в среднем всего на 30% беднее граждан Евросоюза. Турцию называют «важнейшим политическим экспериментом» — речь идет о проекте создания страны мусульманской, демократической, светской, экономически стабильной и связывающей Евросоюз с Ближним и Средним Востоком. Турцию (вместе с Бразилией, Индией и Индонезией) относят к числу так называемых «глобальных колеблющихся государств» (global swing states). Каждое из них обладает большой и развивающейся экономикой, стратегическим географическим расположением и приверженностью демократическим институтам. Критически важно и то, что роль этих государств в международных отношениях точно не определена (колеблется), и как раз эти смешанные политические ориентации придают этим странам больше «веса» и значимости, чем это можно было бы предполагать, принимая во внимание размер населения и экономики<sup>36</sup>.

Но это только часть истории: невзирая на значимые успехи, политически страна разобщена, стратегический выбор между курсом на становление Турции как глобальной и открытой силы и ориентацией на «мусульманскую патриархальность» еще не сделан. Раскол в Турции действительно глубок и имеет множество измерений. Большинство экспертов интерпретируют его

<sup>36</sup> Kliman D., Fontaine R. Global Swing States: Brazil, India, Indonesia, Turkey and the future of international order. Report: The German Marshall Fund of the United States. November 2012.

как новейшую стадию длительной борьбы между исламизмом и кемалистским секуляризмом. Другие указывают на традиционный раскол между консервативной Анатolieй и современным Стамбулом, между эгалитаризмом и элитизмом, между демократическим и авторитарным политическим выбором<sup>37</sup>.

Кроме того, в стране усиливается «свежий» территориальный раскол, связанный с относительно новым процессом в частном секторе — быстрым подъемом так называемых «анатолийских тигров». Этим термином обозначают представителей среднего класса консервативных убеждений, проживающих преимущественно в юго-восточных регионах Турции. Для этой группы вопрос о членстве страны в Евросоюзе вовсе не является приоритетным, напротив, они поддерживают поворот внешнеэкономической стратегии в сторону государств Ближнего и Среднего Востока, а также Северной Африки. Именно эти территории видятся «тиграм» как перспективные рынки для ударного освоения — они располагаются географически близко, они близки культурно, и уровень конкуренции там пока относительно низок. Фактически анатолийский средний класс выступает своего рода промоутером сближения Турции с восточными и южными соседями. Имидж Евросоюза среди турецкого населения ухудшается и довольно быстрыми темпами. При этом надо понимать, что сохранение и укоренение этой тенденции в долгосрочной перспективе может стать серьезным препятствием не только в вопросе вступления страны в Евросоюз, но и при выполнении менее амбициозной задачи — развития политического сотрудничества Турции и ЕС.

## 6.2. Чем грозит Турции невступление в ЕС?

Отношение Турции к Европе традиционно рассматривается сквозь призму перспективы членства страны в Евросоюзе. Действительно, вступление Турции в ЕС — это во всех отношениях процесс экстраординарный. Полное членство в Евросоюзе — это, несомненно, ключевой вопрос для будущего страны, для ее стратегического выбора, причем не только внешне-, но и внутривнутриполитического. Множество стран за последние десятилетия вступали в международные организации, однако никогда вопрос о выборе стратегической траектории не стоял столь открыто и остро, как в Турции<sup>38</sup>.

При этом невступление в ЕС часто ассоциируется с многочисленными бедами для страны. Во-первых, говорят о том, что это чревато утечкой так называемого «креативного класса», который ориентирован на такие ценности, как свобода слова, СМИ, собраний и ассоциаций, а также на личную свободу. Для «креативного класса» присоединение Турции к ЕС, причем реальное, а не просто запланированное, по умолчанию представляет собой гарантию поддержания и ориентации страны на эти ценности. Во-вторых, «нечленство» в Евросоюзе способно привести не только к свертыванию реформ, но и к подчеркнутому культивированию отторжения ЕС<sup>39</sup>. Более того, поскольку формально в стране уже действуют демократические институты, она

<sup>37</sup> Cagaptay S. Turkey at the Crossroads. Los Angeles Times. March 6, 2013.

<sup>38</sup> Arvanitopoulos C., Tzifakis N. Introduction. Turkey's accession to the European Union: an unusual candidacy. Ed. C. Arvanitopoulos. Berlin: Springer-Verlag, 2009: 1.

<sup>39</sup> Ibid.

рискует попасть в ловушку гибридного режима, оказавшись в неэффективном равновесии — между формально существующей демократией и слабым авторитаризмом.

В Брюсселе, естественно, присутствует понимание того, что в случае затягивания переговоров разочарованное турецкое руководство будет продолжать дистанцироваться от Евросоюза — и политически, и идеологически. Отсутствие значимых достижений и четкого сигнала относительно сроков позитивного завершения переговорного процесса будет, помимо прочего, иметь серьезные негативные последствия для восприятия Евросоюза мусульманским сообществом, проживающим в Европе. Для этого сообщества результат переговоров по Турции является своего рода тестом относительно места и роли мусульман на континенте.

### 6.3. Чем грозит ЕС вступление Турции?

С другой стороны, для самого Евросоюза многочисленными проблемами чревато как раз вступление Турции. Действительно, этот шаг — не просто присоединение «очередной» страны. Напротив, членство Турции, вне всяких сомнений, окажет глубокое влияние на все стороны функционирования союза — и материальные (речь идет о неизбежном перераспределении финансовых ресурсов), и ценностные. Поэтому решение не может приниматься исключительно на основе продвижения к Копенгагенским критериям, большую роль будут играть, по крайней мере, три дополнительных фактора: материальные издержки членства страны в Евросоюзе, восприятие ее «европейскости» и собственно внутренняя динамика развития ЕС<sup>40</sup>.

Особый характер вопроса о присоединении Турции проявляется и в диалоге: впервые в истории расширения Евросоюза переговоры определяются как «процесс с неопределенным результатом, процесс, исход которого не может быть гарантирован заранее»<sup>41</sup>. Таким образом, Евросоюз фактически оставляет за собой право отказаться от ведения переговоров о членстве Турции<sup>42</sup>. Необходимо учитывать и сам характер процесса принятия решений в Евросоюзе относительно новых членов. Так, основная задача и приоритет Турции лежит даже не в сфере приспособления к *acquis communautaire* (т.е. ко всему массиву законодательства, правовых актов и решений Европейского суда, которые и составляют в совокупности европейское право), а в сфере развития политического диалога со всеми без исключения странами — членами ЕС (при соблюдении, естественно, и собственных интересов). Сложнейшая задача заключается в преодолении сотен возможных вето, которые потенциально могут быть выдвинуты любой страной ЕС по любому вопросу. Поэтому переговоры о вступлении Турции неизбежно имеют политический характер — вне зависимости от того, какой вопрос обсуждается. По результатам переговоров будет принято политиче-

<sup>40</sup> Müftülier-Baç M. Turkey's accession to the European Union: The impact of the EU's internal dynamics. *International Studies Perspectives*. 2008, 9(2): 204–205.

<sup>41</sup> European Commission. *Negotiating framework*. Luxembourg, October 3, 2005. URL: [http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/si20002\\_05\\_TR\\_framedoc\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/si20002_05_TR_framedoc_en.pdf)

<sup>42</sup> Nugent N. The EU's response to Turkey's membership application: Not just a weighing of costs and benefits. *Journal of European Integration*. 2007, 29(4): 494–495.

ское решение<sup>43</sup>. Повторим еще раз: «ключ» от переговорного процесса лежит в сфере межправительственных отношений — между Турцией и каждым отдельным членом ЕС.

Помимо этого степень неопределенности, связанной с процессом присоединения страны к ЕС, повышает необходимость преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса и обсуждение дальнейшей судьбы еврозоны.

Внутри ЕС вопрос о вступлении Турции вызывает раскол и в элитах, и в обществе. Так, национальные элиты стран — членов ЕС чрезвычайно далеки от консенсуса: одни поддерживают идею полной интеграции Турции в ЕС, другие настаивают на формате «привилегированного партнерства». Так, еще в 2009 г. президент Франции Н. Саркози прямо высказался против вступления страны в союз: Турция не должна рассчитывать на полное членство, однако должна быть тесно связана с ЕС и экономически, и через институты, обеспечивающие безопасность<sup>44</sup>. Выбор в пользу «привилегированного партнерства» представляется весьма проблематичным: согласованное определение этого понятия отсутствует, понятно лишь, что такой статус помещает Турцию в промежуточное положение — между ассоциацией (статус, который Турция уже имеет) и полным членством. Конечно, ЕС может поставить цель наращивать роль Турции в своих институтах и политике, но такое расширенное участие (в ограниченном круге направлений деятельности) явно не станет привлекательным предложением для страны, которая уже очень давно стремится именно к полному членству, а не к промежуточным формам<sup>45</sup>. Граждане Евросоюза также не спешат поддержать вступление Турции, напротив, согласно опросам, 78% австрийцев, 63% немцев и 61% французов высказываются против реализации этого проекта. Эти цифры говорят о том, что само по себе принятие политического решения на уровне элит (даже в случае преодоления многочисленных потенциальных вето) не будет означать, что «Турция уже в Европе». Так что вопрос о заявке Турции должен решаться с учетом как институционального компонента, так и восприятия гражданами ЕС общей идентичности<sup>46</sup>.

Все вышесказанное подводит нас к следующим выводам. Во-первых, нынешний этап развития самого Евросоюза — далеко не самый благоприятный для позитивного решения по Турции: этот вопрос создает огромные дополнительные сложности — политические, экономические, культурные — для объединения, будущая траектория которого неясна и нуждается в обсуждении. Во-вторых, упущен благоприятный момент (если смотреть на ситуацию не из ЕС, а из самой Турции): принимать страну в Евросоюз надо было раньше, когда там существовал относительный консенсус по вопросу желательности европейского («евросоюзовского») выбора, а усилия по продвижению

<sup>43</sup> Jorgensen K.E., LaGro E. Conclusions and perspectives: Whither Turkey's accession? Turkey and the European Union. Eds. E. LaGro, K.E. Jorgensen. UK: Palgrave, 2007: 222.

<sup>44</sup> Sakwa R. Russia and Turkey: rethinking Europe to contest outsider status. Russia/NIS Centre, Ifri, Paris, 2010: 18.

<sup>45</sup> İçenerhan Privileged partnership: An alternative final destination for Turkey's integration with the European Union? Perspectives on European Politics and Society, 2007, 8 (4): 415–438.

<sup>46</sup> Dostál P., Akçali E., Antonsich M. Turkey's bid for European Union membership: between «Thick» and «Thin»: conceptions of Europe. Eurasian Geography and Economics, 2011, 52 (2): 214; Turkey and the European Union: domestic politics, economic integration and international dynamics. Eds. A. Carkoglu, B. Rubin. L.: Frank Cass, 2005.

демократических реформ давали наибольший эффект — как показывают исследования, это был период с 2000 по 2005 г. (до начала переговоров о вступлении), в дальнейшем скорость и последовательность политических реформ в стране явно снизились<sup>47</sup>. Сегодня же ЕС фактически не имеет реальных инструментов, которые способствовали бы ускорению демократических реформ в Турции<sup>48</sup>.

Еще раз подчеркнем: страна уже поляризована, и полное членство в ЕС определено более не отвечает интересам как существенной части элиты, так и значительных социальных групп. В свою очередь Евросоюз не имеет в распоряжении инструментов, которые могли бы придать процессу дальнейшей демократизации Турции необратимый характер. Не существует и способа реально ускорить полноценное членство страны в ЕС. Таким образом, можно констатировать крайне высокую степень неопределенности в отношении самого вопроса о вступлении, процесса вступления, а также его последствий (в случае его реализации).

#### 6.4. Большая Европа как многосторонняя и прагматичная повестка для Турции

Принимая во внимание все вышесказанное, было бы очевидной ошибкой «усекать» отношения Турции с Европой до проблемы членства в Европейском союзе. Турция нуждается в более многосторонней и прагматичной повестке, особенно учитывая то, что в последние годы происходит диверсификация турецкой внешнеэкономической политики: турецкие компании разрабатывают комплексные стратегии интернационализации<sup>49</sup>.

Такой повесткой и одновременно «мотором» дальнейшего развития «турецкого эксперимента» могла бы стать работа по строительству Большой Европы. (Подчеркнем сразу: строительство Большой Европы вовсе не отменяет вопроса о членстве Турции в Евросоюзе; это две различные, но не взаимоисключающие повестки.)

Активное участие в строительстве Большой Европы позволит стране приступить к решению сразу нескольких важных задач. Так, идея Большой Европы позволяет Турции снять исторический груз маргинальности и создать позитивную повестку присоединения и включенности в дела европейского континента<sup>50</sup>. Кроме того, естественным образом снимается вопрос о культурно-конфессиональных отличиях Турции, которые столь значимы для граждан ЕС. Проект Большой Европы позволяет Турции в полной мере реализовать преимущества ее уникального геополитического положения — как моста между ЕС и Россией<sup>51</sup>. Турция заинтересована в развитии связей с обоими этими полюсами — такова геополитическая реальность (и специфика) этой региональной державы. Верно и обратное: другие полюса также заинтересо-

<sup>47</sup> Kubicek P. Political conditionality and European Union's cultivation of democracy in Turkey. *Democratization*. 2011, 18 (4): 910–931.

<sup>48</sup> Szymon A. The Sultans of Swing: Turkey's stance on integration with the European Union. Warsaw: Centre for Eastern Studies. *Point of View*. N 37, November 2013: 5.

<sup>49</sup> Kutlay M. Skating on thin ice: The political economy of Turkish foreign policy over the last decade. *ISPI Analysis*, December 2013, N 226: 3.

<sup>50</sup> Sakwa R. *Russia and Turkey: rethinking Europe to contest outsider status*. Russia/NIS Centre, Ifri, Paris, 2010: 21.

<sup>51</sup> Cohen S. Turkey's emergence as a geopolitical power broker. *Eurasian Geography and Economics*, 2011, 52 (2): 225.

ваны в Турции, позиция которой может оказаться ключевой с точки зрения структурирования всей Большой Европы.

Как мы полагаем, наиболее перспективным для Турции является подход, базирующийся на следующих положениях: (а) работа «на» Большую Европу позволит несколько снизить накал страстей относительно членства страны в ЕС, показав Брюсселю, что у Турции есть и альтернативные варианты подключения к происходящему на континенте; (б) участие в Большой Европе поможет преодолеть скептицизм ряда европейских государств по поводу Турции, даст возможность для развития неформальных связей и выстраивания отношений с отдельными странами-членами; (в) чем раньше Турция начнет активно принимать участие в обсуждении проекта Большой Европы, тем больше вероятность того, что он будет соответствовать именно ее ожиданиям и интересам. Возможно несколько вариантов развития проекта Большой Европы, и какой из них реализуется, зависит в том числе и от участия Турции; (г) и последнее: Большая Европа нужна не как абстрактное общее благо, но выгодна именно Турции и именно в настоящий момент.

## **7. Большая Европа: потери от бездействия и дивиденды от правильной стратегии**

Если взглянуть на статус-кво в Европе в исторической перспективе, мы должны признать, что существующая ныне ситуация не так уж плоха. Она бы могла быть гораздо хуже: вспомним две мировые войны, когда европейский континент оказался в центре обеих. Более того, совсем недавно Европа была жестко разделена «железным занавесом», который серьезно тормозил развитие континента, создавая угрозы безопасности.

Тем не менее следует подчеркнуть, что стратегически поддержание статус-кво (представим себе, что нынешний кризис преодолен и мы имеем возможность опять вернуться к «докризисной» ситуации) не отвечает интересам ни Европы в целом, ни какого-либо из европейских государств. Без пересмотра роли Большой Европы в международной системе существует реальная опасность, что мы довольно скоро окажемся в мире, где европейский континент будет отодвинут на периферию.

Что позволяет нам сделать этот печальный вывод? Мы не говорим о том, что глобальный баланс власти все более смещается в сторону азиатских лидеров (Китай и Индия) или о том, что быстрый рост Китая порождает несправедливые вопросы относительно основных принципов формирования нового мирового порядка. Сделаем утверждение скромнее: мы все чаще слышим голоса незападных исследователей, критикующие западные теории (а с ними и практики) международных отношений и предлагающие собственные концепции<sup>52</sup>. В этих концепциях, увы, нет места Большой Европе. Кроме того, процессы глобализации выявляют системные провалы на глобальном политическом уровне, — например, в таких областях, как финансовые рынки и политика по вопросам изменения климата, — зна-

<sup>52</sup> См., например: Non-Western International Relations Theory. Perspectives on and beyond Asia. Eds. A. Acharya, B. Buzan. UK: Routledge, 2010.



чит, эти провалы должны быть скомпенсированы на макрорегиональном уровне.

Таким образом, сохраняя статус-кво в Европе, мы в действительности увеличиваем вероятность, а также угрозу и риск развития ситуации по двум сценариям:

(а) движение в разные стороны: Россия в сторону Азии (переориентация на Восток и Юг), а Европа — в сторону США;

(б) триполярная Европа (Россия, Евросоюз, Турция).

Реализация первого сценария означает восстановление жесткой разделительной линии, которая рассечет европейский континент на две части и осложнит его развитие. Это фактически будет означать, что мы не усвоили уроки истории и возвращаемся к равновесию времен холодной войны с ее *realpolitik* и потенциальной угрозой глобального конфликта.

Второй сценарий предполагает раскол самой Европы по полюсам. Контуры этих полюсов достаточно ясны: это Россия, Европейский союз и Турция. Результатом будет дальнейшая фрагментация европейского пространства в сочетании с неизбежной борьбой с целью навязать соседям свою модель развития. Еще одной острой проблемой, порождающей постоянные конфликты, станут приграничные территории. По всей вероятности, контуры многополярной Европы будут все больше определяться соперничеством между тремя региональными силами — ЕС, Россией и Турцией — за влияние на прилегающих пространствах, состоящих из новых государств, образовавшихся после распада Советского Союза и Югославии. У каждого из основных полюсов будет свой собственный стратегический план относительно судьбы этих соседних территорий, однако их интересы будут все чаще пересекаться и перекрывать друг друга, что порождает риск классической конкуренции между великими державами. Поскольку в этом случае работать через официальные институты почти невозможно, три основные силы на континенте будут стремиться действовать в обход этих институтов. Но с этим соперничеством трех сил связано еще одно обстоятельство: эта ситуация позволяет соседним государствам делать свой выбор *à la carte* в условиях переплетения различных политических направлений на данной территории, что создает значительные трудности для великих держав в достижении их собственных политических целей.

В нынешних условиях возникает соблазн принять меры к сохранению статус-кво — по формуле «Не навреди!». Однако такая политика ведет не к решению существующих проблем, а к дальнейшему их накоплению. Кроме того, сохранение статус-кво чревато опасностью постепенного сползания к уже упомянутым сценариям, т.е. либо к «большому расколу», либо к фрагментации. На самом деле сохранение статус-кво толкает Европу в ловушку, связанную с противоречиями между краткосрочными и среднесрочными приоритетами, с одной стороны, и приоритетами долгосрочными, с другой. Первые, как представляется, заключаются в сохранении стабильности (т.е. как можно меньше перемен и потрясений для существующей системы), а последние (стратегические) требуют именно перемен, обеспечивающих развитие и укрепление роли Европы в глобализирующемся мире.

Иными словами, избирая пассивный подход, европейские лидеры фактически способствуют возникновению многополярности либо глубокого раскола в Европе. В этом случае потенциал Европы в решении различных проблем неизбежно остается весьма ограниченным, а политику символическую (благодаря пожелания) никогда не сменит политика реальная.

Даже если цена строительства Большой Европы окажется весьма высокой, а сам процесс потребует дополнительных усилий, тем не менее цена отказа от этого проекта будет выше, а стратегические последствия тяжелее.

Ни одно из европейских государств не станет отрицать необходимость создания более структурированной глобальной многосторонней системы. Европейскому континенту также необходима достаточная степень организации перед лицом новых глобальных вызовов. Для достижения этой амбициозной цели Европе нужно решить немало уже существующих проблем — частью с помощью активизации деятельности институтов существующих, а частью (возможно) путем создания новых. Но то, в чем мы нуждаемся настоятельно, — это новые идеи, основанные на новом мышлении. Мы утверждаем, что наилучший способ избежать возникновения Европы разделенной или Европы многополярной в системе различных сфер влияния, что является нежелательным последствием неадекватности существующих институтов, — это начать дискуссию о роли Большой Европы как полноправного центра притяжения (полюса) в современном мире и как гаранта безопасности и благосостояния всего населения на европейском пространстве.

Создание Большой Европы — это долгосрочная стратегическая задача. Именно поэтому выгоды от этого проекта могут быть ожидаемы не в ближайшем будущем, а в перспективе, как результат целенаправленной деятельности всех заинтересованных сторон.

Одним из самых важных результатов успешной реализации проекта Большой Европы будет постепенное развитие процесса европеизации (в смысле принадлежности к Большой Европе). Такая идентификация может складываться как некая рамочная структура — наднациональная с учетом разнообразия идентификации граждан европейских стран. Такая европеизация станет логичным итогом стратегических шагов со стороны правительств (и других действующих сил), осознающих свою взаимозависимость и ответственность перед будущим Европы и мира.

## **8. Большая Европа: принципы построения**

Принимая во внимание текущую политическую ситуацию, существует соблазн отказаться от проекта построения Большой Европы, действуя (точнее, бездействуя) по принципу «будущее покажет». Нам же представляется, что сегодня было бы равно безответственно как отказываться от Большой Европы в принципе, так и гарантировать ее построение. Гарантий нет и быть не может. Однако сегодняшний политический кризис не превращает Большую Европу автоматически в принципиально нереализуемый проект. Да, сегодня наши усилия объективно ограничены, но мы можем (и должны!) попытаться по крайней мере назвать принципы, на которых Большая Европа может состояться:

**Стратегический характер проекта.** Это означает, что мы принципиально не устанавливаем временные рамки реализации проекта. Кроме того, мы осознаем, что в ходе реализации проекта могут быть не только продвижения вперед, но и откаты, попятные движения, отбрасывающие нас назад. Однако стратегическая цель остается неизменной. Стратегия (и в этом ее суть) исходит не из текущего состояния, а из желаемого результата, достижение которого, по нашему мнению, возможно.

**Открытость проекта.** У Большой Европы нет «закрытого списка» участников. Большая Европа совместима с участием ее членов в других интеграционных объединениях и проектах.

**Добровольный характер проекта.** Все страны без исключения рассматривают участие в проекте как добровольное, четко и рационально осознавая собственные интересы и выгоды от присоединения к Большой Европе.

**Договорной характер проекта.** В Большой Европе нет и не может быть одного (или группы) участника, определяющего правила игры в одностороннем порядке и навязывающего их другим. Все правила определяются при согласии всех участников проекта.

**Многоуровневый характер проекта.** Большая Европа не может базироваться исключительно на договоренностях и декларациях высших должностных лиц государств. Большая Европа представляет собой несколько взаимосвязанных уровней сотрудничества — от уровня «высокой» политики до межличностного взаимодействия.

**Для заметок**

**Российский совет по международным делам**

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
СТРОИТЕЛЬСТВА БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ**

Издательство «Спецкнига»

Тел. +7 (495) 744–61–79

[www.specialbook.net](http://www.specialbook.net)

Верстка — Л.В. Гречнева

На обложке использовано фото с сайта  
<http://edukwest.eu>

Формат 70x100 1/16. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 4. Тираж 300 экз.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)

119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1

Тел.: +7 (495) 225 6283

Факс: +7 (495) 225 6284

E-mail: [welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)

[www.russiancouncil.ru](http://www.russiancouncil.ru)