



Выйти из «промежуточного положения»

Представления о региональном порядке в
постсоветской Европе и Евразии

Самуэль Чарап, Алисса Демус, Джереми Шапиро

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**FES Regionalbüro für
Zusammenarbeit und
Frieden in Europa**

FES Regional Office for
Cooperation and Peace
in Europe



Региональное Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта, Вена (FES ROCPE)

Миссия Регионального Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта (FES Regional Office for Cooperation and Peace in Europe, ROCPE) заключается в осмыслении вызовов миру и безопасности в Европе, возникших после распада Советского Союза четверть века назад. Эту тему следует обсуждать, в первую очередь, с государствами Восточной Европы — Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной — и Россией, а также со странами ЕС и с США. Европейская система безопасности, которая до недавних пор основывалась на Хельсинкском заключительном акте (1975 г.) и Парижской хартии (1990 г.), находится под угрозой. Это обусловлено не в последнюю очередь различиями во взглядах на процесс развития международных отношений и угроз в течение последних 25 лет, что привело к расхождению интересов отдельных государств.

FES ROCPE поддерживает возобновление диалога о мире и безопасности, а также разработку новых концепций в духе политики, ориентированной на поиск решений. Задача состоит в том, чтобы объединить исследователей и политиков из Восточной Европы, России, ЕС и США с целью разработки общего подхода к преодолению упомянутых вызовов, снижению напряженности и разрешению конфликтов. Мы убеждены, что такие организации, как Фонд имени Фридриха Эберта, несут ответственность за выдвижение новых идей и их внедрение в политический процесс в Европе. Мы поддерживаем следующие проекты:

- Региональные и международные семинары в целях разработки новых концепций сотрудничества и мира в Европе;
- Деятельность региональной сети молодых профессионалов в сфере сотрудничества и мира в Европе;
- Взаимодействие с ОБСЕ в трех измерениях: военно-политическом, экономическом и гуманитарном.

Выйти из «промежуточного положения»

**Представления о региональном порядке
в постсоветской Европе и Евразии**

Редакторы

Самуэль Чарап, Алисса Демус, Джереми Шапиро

Авторы

*Самуэль Чарап, Джеймс Доббинс, Андрей Загорский, Райнхард Крумм,
Эстер Адеммер, Ярослав Лисоволик, Александр Чалый, Юлия Никитина,
Алисса Демус, Джереми Шапиро*

Вена 2019

Содержание

Аббревиатуры	5
Предисловие	7
Введение	
<i>Самуэль Чарап</i>	9
Часть I	
Взаимодействие России и Запада в сфере европейской безопасности: вынесенные уроки	
<i>Джеймс Доббинс и Андрей Загорский</i>	15
Малые шаги: начало пути к укреплению безопасности в Европе	
<i>Райнхард Крумм</i>	41
Размышления о всеохватной экономической интеграции	
<i>Эстер Адеммер и Ярослав Лисоволик</i>	57
Подходы к решению конфликта вокруг «серединных стран»	
<i>Александр Чалый</i>	73
Ориентированный на сотрудничество трансрегионализм и проблема «серединных стран»	91
<i>Юлия Никитина</i>	
Краткое изложение политических рекомендаций	107
Часть II	
Переосмысление регионального порядка для постсоветской Европы и Евразии	
<i>Самуэль Чарап, Джереми Шапиро и Алисса Демус</i>	115
Список литературы	191
Об авторах	217

Рисунки и таблицы

Рисунки

1.1 Положение дел в регионе	10
6.1 Модель распространения норм посредством региональной интеграции	95

Таблицы

6.1 Потенциальные сферы сотрудничества между ОДКБ и НАТО с точки зрения ОДКБ	101
7.1 Влияние напряженности в отношениях России и Запада	176
7.2 Предпочтения относительно нейтралитета или присоединения к блоку	176
7.3 Предпочтения относительно экономической и политической интеграции	177
7.4 Предпочтения относительно отношений в сфере безопасности	177
7.5 Отношение к различным моделям интеграции	178

Аббревиатуры

АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
ВП	Восточное партнерство
ВТО	Всемирная торговая организация
ДНЯО	Договор о нераспространении ядерного оружия
ДОВСЕ	Договор об обычных вооруженных силах в Европе
ЕАБР	Евразийский банк развития
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕКК	Европейская консультативная комиссия
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский союз
ЕОС	Европейское оборонительное сообщество
ЗСТ	зона свободной торговли
МДБ	меры укрепления доверия и безопасности
НАТО	Организация Североатлантического договора
НТБ	нетарифный барьер
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПОП	Инициатива «Один пояс — один путь»
ПДЧ	План действий по членству в НАТО
СА	Соглашение об ассоциации
СБСЕ	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СНГ	Содружество Независимых Государств
УВЗСТ	Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества

Предисловие

Отношения России с Западом переживают глубокий кризис. К его многообразным проявлениям относятся, например, предполагаемое вмешательство России в американские и европейские выборы, зеркальная высылка дипломатов и объявление санкций. Вне зависимости от этих событий, вопрос, изначально вызвавший дестабилизацию отношений и лежащий в корне более общих споров — это соперничество за Украину и другие страны постсоветского пространства, которые можно назвать «серединными странами»: Беларусь, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан. В Украине соперничество между Россией с Западом достигло апогея, однако и за остальные государства идет борьба внешнеполитических сил. В этой борьбе нет победителей: Запад и Россия находятся в состоянии опасного соперничества, которое наносит урон обеим сторонам и выхода из которого не просматривается. Страны же региона по-прежнему в разной степени характеризует нестабильность, отсутствие реформ и высокий конфликтный потенциал.

При поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Федерального Департамента иностранных дел Швейцарии Региональное Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта (Вена) совместно с корпорацией RAND провели исследование с целью обозначить альтернативы сегодняшним подходам к региональному порядку. Рабочая группа, в которую вошли эксперты и бывшие политические деятели из США, Европейского союза, России и «серединных стран», провела три заседания, чтобы выявить общие позиции в отношении основополагающих принципов регионального

Предисловие

порядка. В данном сборнике представлены статьи, задавшие направление дискуссиям. Каждого автора попросили проанализировать ситуацию и разработать рекомендации по содействию созданию региональной архитектуры, которая, с одной стороны, подходила бы для специфических условий в «серединных странах», а с другой — была бы приемлемой для этих стран, Запада и России.

Введение

Самуэль Чаран

В корне разногласий между Россией и Западом лежит соперничество за страны, которые территориально расположены между ними: прежде всего, за Украину, но также за Беларусь, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан. Хотя и до 2014 года отношения России и Запада были далеко не идеальными, именно украинский кризис, в особенности аннексия Крыма Россией и вторжение в восточную Украину, коренным образом изменил эти отношения, перечеркнув все оставшиеся надежды на партнерство и фактически официально закрепив динамику конфронтации. Соперничество за «серединные страны» (рис. 1.1) уже нанесло значительный урон этим государствам. Чрезвычайный случай — война в Украине, в ходе которой погибли более 10 000 человек; региональные конфликты вспыхивали также в Молдове, Грузии и Азербайджане; кроме того, соперничество разрушило региональные торговые связи и остановило процесс реформ и внутренней трансформации в этих странах. Таким образом, статус-кво далеко не оптимален для всех сторон.

В западных политических дискуссиях о будущем регионального порядка обычно с одной стороны участвуют сторонники дальнейшего расширения евроатлантических организаций, а с другой — их критики, считающие, что расширение вызвало актуальный кризис и должно остановиться. Эти дискуссии ведутся все в большем отрыве от реальной ситуации в Европе и Евразии: Европейский союз

Рисунок 1.1: Положение дел в регионе



(ЕС) охвачен многофакторным кризисом; США пытаются снять с себя часть обязательств в отношении Европы; как в ЕС, так и в Организации Североатлантического договора (НАТО) отсутствует политическая воля к предложению полноправного членства «серединным странам»; «серединные страны» не в состоянии удовлетворить требованиям вступления, а на территории трех наиболее вероятных претендентов на вступление не утихают конфликты, включая масштабную войну в Украине. При этом критики расширения не предлагают убедительного альтернативного видения региональной интеграции, что делает их позицию несостоятельной. У России, по всей видимости, также нет наготове жизнеспособного решения; предлагаемые условия интеграции

в целом настолько непривлекательны для элит в «серединных странах», что Россия, преследуя свои интересы, была вынуждена прибегать к вооруженной силе.

Одним словом, и российская, и западная политика в отношении этих государств, по-видимому, зашла в тупик. Продолжение нынешнего курса закрепит нестабильность и слабость государственного управления в странах региона и надолго сохранит атмосферу холодной войны в отношениях между Западом и Россией. Однако без убедительной в интеллектуальном плане альтернативы этому курсу как Запад, так и Россия, видимо, обречены следовать им и далее.

Региональное Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта (Вена), в сотрудничестве с Корпорацией RAND, собрало группу именитых ученых и бывших политических деятелей из «серединных стран», США, России и ЕС с целью обрисовать такую убедительную альтернативу. Группа, в которую, кроме авторов статей, вошли Джереми Шапиро, Адам Коберацкий, Сюзанна Василян и Майкл Ли, в ходе трех встреч обсуждала вопросы, лежащие в основе спора о региональном порядке. Хотя эти дискуссии не предполагали опубликования тезисов со ссылкой на конкретных участников, они отталкивались от статей, представленных в данном докладе. Исследования принадлежат перу соответствующих авторов, мы лишь отредактировали их стилистически. Эти статьи и дискуссии относятся к числу первых попыток представить альтернативные системы регионального порядка, которые могли бы смягчить актуальный кризис.

В первой части сборника представлены шесть статей. Джеймс Доббинс и Андрей Загорский предлагают нетривиальную точку зрения на те уроки, которые можно извлечь из взаимодействия России и Запада по вопросу регионального порядка после окончания

холодной войны. Авторы утверждают, что первые расширения НАТО и ЕС фактически происходили по совершенно иной схеме, чем после 2004 года. Тогда Запад прилагал все усилия к тому, чтобы расширение евроатлантических организаций сопровождалось взаимодействием с Россией. Однако такие шаги, как принятие инициативы Восточного партнерства (ВП) и призывы к разработке Планов действий по членству в НАТО (ПДЧ) для Грузии и Украины на саммите НАТО в Бухаресте в 2008 году, уже не обсуждались с Россией. По словам авторов, вопросы, вызывающие обеспокоенность России, уже не решались «в духе сотрудничества. В этих условиях все более уверенная в своих силах Москва демонстрировала готовность и возможность противодействовать дальнейшему размыванию статус-кво в прилегающих территориях». Отталкиваясь от критического анализа недавней истории, авторы вносят целый ряд конкретных новаторских предложений по деэскалации текущего конфликта, включая такие шаги, как обеспечение многосторонних гарантий безопасности, новые меры по контролю над вооружениями и подтверждение обязательств невмешательства.

Райнхард Крумм в своей статье выдвигает тезис, что доверие не следует рассматривать как обязательное условие для взаимодействия; наиболее многообещающей является стратегия «малых шагов» по направлению к так называемым «островкам сотрудничества». К таким малым шагам можно отнести, например, недавние переговоры России и Грузии о торговых отношениях или начало структурированного диалога, инициированного Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Эстер Адеммер и Ярослав Лисоволик анализируют сложности всеохватной экономической интеграции в регионе. Авторы отмечают, что экономические отношения, не являясь причиной конфликта о

региональном порядке, все же пострадали в ходе этого конфликта, поскольку технические вопросы торговой политики превратились в крайне политизированную сферу. Авторы предлагают ряд шагов по исправлению сегодняшней ситуации, в том числе заключение двусторонних соглашений между государствами региона и торговыми союзами там, где это еще не произошло, и открытый диалог между комиссиями ЕС, Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и государствами, не входящими ни в ту, ни в другую организацию.

В статье Александра Чалого рассматриваются три взаимосвязанных предмета. Во-первых, понятие «серединная страна» подвергается критическому анализу. Автор отмечает, что этот термин неприменим к Армении и Беларуси, поскольку эти страны вступили в ЕАЭС и в Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Если мы относим эти страны к той же группе, что и Украину, необходимо включить в данную группу также государства, входящие в НАТО и ЕС. Во-вторых, исходя из личного опыта принятия решений в Украине, автор предлагает три сценария будущего Украины, лучший из которых, холодный мир, все же потребует перехода от конфронтации к сотрудничеству во взаимоотношениях России и Запада. В последней части главы, посвященной рекомендациям относительно того, как достичь этого перехода, предлагаются специфические меры для крупных держав, «серединных стран» и региональных организаций.

Юлия Никитина анализирует роль, которую в споре России и Запада о региональном порядке играют региональные организации. Она отмечает, что Россия и Запад по-разному понимают смысл и роль региональных институтов. Автор оценивает несколько альтернативных концепций, направленных на усиление сотрудничества между созданными Россией и евроатлантическими региональными

организациями. В заключительной части статьи содержатся рекомендации, в том числе возможные темы для обсуждения между НАТО и ОДКБ, как, например, процесс постконфликтного обустройства в Сирии.

Во второй части сборника представлен отдельный доклад Самуэля Чарапа, Джереми Шапиро и Алиссы Демус о переосмыслении регионального порядка для постсоветской Европы и Евразии.

Мы выражаем признательность Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Федеральному Департаменту иностранных дел Швейцарии за великодушную поддержку этого проекта, а также корпорации RAND за сотрудничество при его проведении.

ГЛАВА ПЕРВАЯ

Взаимодействие России и Запада в сфере европейской безопасности: вынесенные уроки

Джеймс Доббинс и Андрей Загорский

Во времена холодной войны Европа была разделена на два военных и экономических блока, между которыми находилось лишь несколько небольших стран. Швеция, Финляндия, Австрия и Швейцария были демократическими странами с рыночной экономикой, сохранившими нейтралитет и вступившими в Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ). Югославия и Албания были коммунистическими государствами, либо не вступившими в Организацию Варшавского договора, в которой ведущую роль играл Советский Союз, либо, в случае Албании, вышедшими из нее. После окончания холодной войны этот порядок в корне изменился. Объединение Германии, роспуск Организации Варшавского договора и распад Советского Союза пустили страны бывшего соцлагеря в свободное плавание, без многосторонних связей в системе международной торговли и безопасности, в то же время освободив нейтральные в прошлом государства от давления, возникавшего в результате соперничества между Востоком и Западом.

В данной статье представлен общий российско-американский взгляд на процесс формирования европейской институциональной архитектуры после окончания холодной войны и связанные с

ним проблемы, а также предложены некоторые рекомендации по разрядке напряженности, возникшей в результате этого процесса в отношениях между Россией и Западом.

Сложная история

Окончание холодной войны

В конце холодной войны расширение НАТО на восток не стояло на повестке дня. Единственным вопросом, заботящим как Советский Союз, так и Запад, был статус объединенной Германии. Представители Запада заверяли своих советских собеседников, что не намереваются расширять НАТО на восток.¹ Эти заверения так и не были ни закреплены официально, ни конкретизированы. Во время объединения Германии еще действовал Варшавский договор, и Вашингтон никак не побуждал участвующие в нем страны к смене лагеря. Если бы Москва настояла на заключении официальных соглашений, ограничивающих дальнейшее расширение НАТО как условие вывода советских войск из Восточной Германии, правительство Западной Германии с большой вероятностью согласилось бы, как и США. Однако советское руководство не выдвинуло этого требования; вместо этого было дано согласие на вступление объединенной Германии в НАТО. При этом стороны договорились о специальном режиме для территории бывшей ГДР: постоянное размещение боевых сил стран НАТО — в частности США — в восточной части страны не

1 См. Korshunov M. Mikhail Gorbachev: I Am Against All Walls // *Russia Beyond the Headlines*. 2014. October 16; см. также выступление советского посла в Восточной Германии во время объединения Германии: Терехов В. Объединение Германии и проблема расширения НАТО: что обещал Запад? // МГИМО. 2009. 21 декабря. Научные работы, посвященные этой теме: Sarotte M. E. Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment Toward NATO Enlargement in February 1990 // *Diplomatic History*. 2010. Vol. 34, No. 1. Pp. 119–140 и Sarotte M. E. Perpetuating U.S. Preeminence: The 1990 Deals to 'Bribe the Soviets Out' and Move NATO In // *International Security*. 2010. Vol. 35, No. 1. Pp. 110–113.

допускалось, однако разрешалось как размещение германских сил территориальной обороны, так и временное размещение, например, с целью проведения учений.

В тот же период сразу после окончания холодной войны термин «евроатлантический» впервые стал применяться для обозначения более широкого сообщества, чем атлантическое (т.е. НАТО) или Европейское сообщество — сообщества, в котором Советский Союз стал бы полноправным членом. Использование этой формулировки было связано не только со сменой риторики, но и с практическими действиями. Например, к 1994 году в рамках ОБСЕ, в которую было преобразовано Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), были учреждены постоянные органы, в том числе Секретариат, Центр по предотвращению конфликтов, Бюро по демократическим институтам и правам человека, должность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и Парламентская ассамблея. В тот же период Москва и Вашингтон обсуждали планы трансформации НАТО и Организации Варшавского договора в целях усиления их политической функции. Бытовала надежда, что в рамках нового, всеохватного европейского порядка, установившегося после окончания холодной войны, с течением времени удастся преодолеть границы альянсов за счет роста взаимодействия на площадке постоянно действующей ОБСЕ. Парижская хартия 1990 года и декларации, принятые на последующих заседаниях СБСЕ/ОБСЕ в 1990-е годы, не исключали этого варианта.²

2 См. Парижская хартия для новой Европы (Париж, 21 ноября 1990 года) // ОБСЕ. Обзор дискуссий и ссылок на соответствующие документы ОБСЕ приведен в публикации Андрея Загорского: Zagorski A. The Transformation of Russia-ECE Relations // Zagorski A. (ed.). Russia and East Central Europe after the Cold War: A Fundamentally Transformed Relationship. Prague: Human Rights Publishers, 2015. Pp. 26–58.

Свертывание установившегося в ходе холодной войны порядка сопровождалось интенсивными совещаниями, открытостью и взаимным уважением бывших противников, причем члены НАТО проявляли готовность сообщать и конструктивно решать вопросы, вызывавшие обеспокоенность Москвы. Ни одна концепция, предлагаемая в тот период, не предполагала исключения Советского Союза/России из расширенного евроатлантического сообщества. Сама Россия вступила на путь трансформации, сопоставимой с траекторией посткоммунистической трансформации стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

Первые расширения НАТО и ЕС

После роспуска Организации Варшавского договора и распада Советского Союза статус бывших стран — участниц Варшавского договора оставался неопределенным. Как должны были выглядеть их отношения в сфере экономики и безопасности с Россией, с одной стороны, и с НАТО и Европейским сообществом — с другой? Было непонятно, выберут ли эти страны нейтралитет и попытаются ли вступить в ЕАСТ, либо пойдут дальше и будут добиваться членства в НАТО и ЕС.

К середине 1990-х годов вопрос был решен: перед Россией встала перспектива расширения как ЕС, так и НАТО в регион ЦВЕ. Окончательный географический масштаб расширения на тот момент был неясен, но к 1997 году 12 стран, в том числе страны Балтии, подали заявку на вступление в НАТО. Те же самые страны желали вступить и в ЕС. В первую очередь прояснились позиции самых западных стран ЦВЕ: Польши, Чехии и Венгрии. Они активно добивались членства как в НАТО, так и в ЕС. После некоторых дискуссий эти западные организации дали положительный ответ.

В эти первые годы после окончания холодной войны Россия, хотя и предпочла бы, чтобы ОБСЕ играла ключевую роль в зарождающейся европейской архитектуре безопасности, не предпринимала решительных действий в ответ на продвижение Запада на восток, если при этом принимались во внимание российские интересы. Начиная с 1996 года, Россия и ведущие страны Запада вели интенсивный диалог об условиях расширения. Наряду со специфическими проблемами безопасности Россия поднимала более общие вопросы с целью добиться интеграции в растущее сообщество Запада на основе взаимоуважения.

Для Запада решение о расширении НАТО стало результатом противоположных взглядов на Россию. Бывшие страны — участницы Варшавского договора, опасаясь реваншизма России, искали защиты. Большинство западных лидеров, уже не испытывая страха перед постсоветской Россией, не считали, что новые обязательства по защите будут сопряжены с большими затратами или рисками; кроме того, они полагали, что в ходе процесса вступления возникнут стимулы для ускорения реформ. Было ясно, что в сфере экономики Евросоюз мог предложить странам ЦВЕ больше, чем Россия, в экономике которой царил постсоветский хаос, и было также ясно, что ЕС будет гораздо легче принять сравнительно небольшие страны ЦВЕ, чем Россию. Вместо того чтобы, как обсуждалось в конце 1980-х и начале 1990-х годов, разработать новые условия, применимые ко всему бывшему соцлагерю, и НАТО, и ЕС решили применить дифференцированный подход к России, с одной стороны, и остальным странам — участницам Варшавского договора — с другой.

В ответ на эти действия и в большой степени за счет панъевропейской ОБСЕ Москва постаралась официально оформить двусторонние

отношения с НАТО и ЕС таким образом, чтобы, не вступая в эти организации, достичь ассоциации в какой-либо форме. В будущем планировалось создание институтов, представляющих собой площадку для регулярных политических переговоров, совместного принятия решений и, в конечном итоге, совместных действий, а также форум, где бы заслушивались и решались сообща вопросы, вызывающие обеспокоенность России.

В частности, Москва пыталась ограничить расширение военных мощностей НАТО, в особенности размещение боевых сил и ядерных объектов в странах ЦВЕ. Кроме того, Россия добивалась установления географической границы для *дальнейшего* расширения НАТО на восток. На начальном этапе Россия стремилась предотвратить вступление стран Балтии, договорившись с НАТО о «красной линии», которая не будет пересечена.

В результате интенсивных переговоров с Западом Россия получила почти все, к чему стремилась. В 1994 году Россия и НАТО заключили скромное соглашение, установившее механизм расширенного политического диалога.³ В «Основополагающем акте Россия — НАТО», принятом в 1997 году, это взаимодействие было выведено на новый уровень и поставлено на более прочный институциональный фундамент.⁴ Согласно данному документу, НАТО брало на себя обязательства, в числе прочего, воздержаться от дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил и заявляло, что не имеет намерений развертывать ядерное оружие в новых точках континента. В 1999 году был подписан адаптированный Договор об обычных вооруженных силах

3 Areas for Pursuance of a Broad, Enhanced NATO/Russia Dialogue and Cooperation // NATO. 1995. May 31.

4 Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (Париж, 27 мая 1997 года) // НАТО.

в Европе (ДОВСЕ), причем изменения первоначального договора от 1990 года были направлены в значительной степени на то, чтобы отреагировать на обеспокоенность России по поводу данного документа. Однако ни в одном из этих соглашений не было предусмотрено установление окончательной границы расширения НАТО, которого добивалась Россия. Стараясь решить многие вопросы, вызывающие обеспокоенность России, Запад тщательно избегал заключения соглашений, которые в будущем позволили бы Москве вмешиваться в принятие решений.

В ходе расширения 2004 года в НАТО вступили три страны Балтии — Латвия, Литва и Эстония — ранее входившие в состав СССР. Процесс следовал той же логике, что и первый раунд расширения: страны Балтии искали защиты от России, а западные державы делали упор на содействие посткоммунистической трансформации, не рассматривая Россию как серьезную угрозу безопасности. То соображение, что обеспечить реальную защиту этих стран при необходимости практически невозможно, не принималось во внимание; будет справедливо признать, что в противном случае их вступление в НАТО было бы маловероятным.

В сущности, три страны Балтии вступили в НАТО вслед за тремя новыми балканскими членами (Словенией, Болгарией и Румынией). Конфликт в бывшей Югославии убедил западные правительства в том, что балканским государствам необходимо предложить перспективу вступления в НАТО и ЕС, тем самым содействуя снижению межэтнической и религиозной напряженности в регионе. Однако американская общественность гораздо больше симпатизировала принятию трех стран Балтии — включение которых в состав СССР никогда не признавалось США — чем Словении, Болгарии или Румынии. Таким образом, включение стран Балтии во вторую волну

расширения НАТО было ценой, которую пришлось заплатить за ратификацию Сенатом.⁵

Для России вступление стран Балтии стало камнем преткновения. У России и НАТО была четкая договоренность о том, что их взаимоотношения с расширением 2004 года принимают новую форму. Действительно, аналогично тому, как в 1997 году, в преддверии расширения 1999 года, был подписан Основополагающий акт, официальному приглашению новых стран в альянс предшествовала Римская декларация России и НАТО от 2002 года, согласно которой Совет Россия — НАТО подвергся дальнейшим преобразованиям.⁶

Готовность к консультациям и сотрудничеству при обсуждении расширений НАТО и ЕС вплоть до 2004 года служила для Москвы сигналом, что Запад искренне выполняет принятое в рамках ОБСЕ обязательство учитывать законные интересы безопасности других государств при осуществлении права «принадлежать или не принадлежать к международным организациям, а также быть или не быть участником двусторонних или многосторонних договоров, включая союзные договоры».⁷

Словом, отношения России и НАТО в течение 15 лет после окончания холодной войны, бесспорно, не были лишены противоречий, однако российская сторона чувствовала, что вызывающие ее обеспокоенность вопросы выслушиваются и решаются на основах сотрудничества. Хотя и без энтузиазма, Россия приняла и признала

5 Dobbins J. *Foreign Service: Five Decades on the Frontlines of American Diplomacy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017. P. 229.

6 Отношения НАТО — Россия: Новое качество. Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств-членов НАТО (Рим, 28 мая 2002 года) // НАТО.

7 Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (Будапешт, 3 декабря 1994 года) // ОБСЕ.

вступление новых стран ЦВЕ и в НАТО, и в ЕС. Москва ожидала, что остальные государства бывшего СССР останутся в российской орбите, предполагая, что страны Балтии были исключением. Хотя на этот счет не было ни открытого, ни молчаливого соглашения, Запад пока всерьез не посягал на эти представления России. Москва ожидала, что после расширения 2004 года дальнейшая экспансия Запада на восток остановится, по крайней мере, временно, и у России будет время закрепить новый статус-кво, не в последнюю очередь за счет продвижения различных интеграционных проектов с участием непосредственных соседей.

Ухудшение отношений, усиление давления на «серединные страны»

Однако проблемы начались после так называемых «цветных революций», которые произошли в нескольких государствах бывшего СССР: в 2003 году — в Грузии, в 2004-2005 годах — в Украине, а в 2005 году — в Кыргызстане. Россия сочла эти восстания проявлением западной — в основном, американской — политики смены режима. С российской точки зрения эта политика была направлена на установление прозападных правительств, уменьшение влияния России в регионе, а в перспективе, возможно, даже на содействие смене режима и в самой России. Вскоре вопрос расширения НАТО и ЕС в регион бывшего СССР снова появился на западной повестке дня. Так, на саммите НАТО в Бухаресте в апреле 2008 года стали обсуждаться ПДЧ для Грузии и Украины. Тогда Франция и Германия отвергли инициативу тогдашнего президента США Джорджа Буша-младшего по разработке ПДЧ для Украины и Грузии, однако согласились опубликовать заявление с категоричной формулировкой: «Сегодня мы пришли к соглашению о том, что эти страны станут

членами НАТО», — несмотря на тот факт, что большинство украинцев на тот момент было настроено против вступления.⁸

С принятием в 2009 году программы Восточного Партнерства (ВП), в рамках которой «серединным странам» (Молдове, Украине, Беларуси, Грузии, Армении и Азербайджану) была предложена политическая ассоциация и экономическая интеграция с ЕС, хотя и не полноценное членство, Евросоюз, как и США, стал в глазах Москвы крупным ревизионистом. В отличие от 1990-х, политика Запада в отношении бывших советских республик больше не обсуждалась с Россией. Напротив, правительство Буша продвигало ПДЧ в НАТО, прекрасно зная о категорических возражениях России. Аналогично, в противоположность интенсивным и по большей части конструктивным переговорам, которые велись Москвой и Брюсселем на тему расширения в конце 1990-х годов, Россия и ЕС официально не обсуждали окончательные последствия реализации политики ВП и их восприятие другой стороной. Кроме того, Евросоюз не делал никаких попыток совместно с Россией решить вопросы, вызывающие ее обеспокоенность в связи с программой ВП. В результате в умах многих представителей Запада европейские страны стали делиться на три категории: члены НАТО/ЕС, потенциальные члены НАТО/ЕС и Россия.

В этих новых условиях разногласия по второстепенным вопросам часто вызывали цепную реакцию, приводя к серьезным непреднамеренным последствиям и ставя под угрозу разработанные после окончания холодной войны механизмы взаимодействия, которые и Россия, и Запад считали фундаментом европейской безопасности. Так, в конце 2003 года «Меморандум Козака» — соглашение между президентом

8 Заявление по итогам встречи в верхах в Бухаресте (обнародовано главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Бухаресте 3 апреля 2008 г.). // NATO; Sprehe, K. H. Ukraine Says 'No' to NATO // Pew Research Center. 2010. March 29.

Молдовы и руководством сепаратистского Приднестровья, подготовленное при посредничестве специального представителя президента Владимира Путина — было сорвано после вмешательства США и ЕС. Реакцией Москвы стало прекращение вывода войск и утилизации оружия и боеприпасов, свозившихся в военные склады Приднестровья в советское время. Поскольку вывод российских войск из Молдовы был условием ратификации дополненного ДОВСЕ странами — участниками НАТО, новый договор так и не вступил в силу.

В результате этих событий Москва в 2007 году «приостановила» действие ДОВСЕ, объявив, что это было сделано в надежде на ускорение ратификации дополненного ДОВСЕ странами — членами НАТО. Однако если цель России заключалась в том, чтобы убедить страны — участницы НАТО ратифицировать дополненный ДОВСЕ, эта цель не была достигнута. С другой стороны, Западу не удалось добиться вывода российских войск из Молдовы. После ряда попыток сохранить и возобновить действие ДОВСЕ эта цепочка событий привела к почти полному краху контроля над обычным вооружением и системы коллективной безопасности в Европе.

В тот же период изменился вектор внутренней трансформации и внешней политики России. В начале первого президентского срока Путина Россия рассматривала возможность вступления в НАТО и ЕС, но вскоре оставила эту идею и больше не стремилась к какой-либо интеграции с Западом. Представления о текущем перераспределении глобальных экономических ресурсов в пользу «незападных» стран способствовали уменьшению привлекательности модели либеральной демократии и конкурентного рынка в России.

Оставив идею какого-либо официального членства в западных институтах, Москва вступила на путь консолидации многосторонних

структур на постсоветском пространстве, видя в этом единственную возможность предотвратить дальнейшее проникновение Запада в этот регион. Эта политика получила значительное ускорение в 2009 году после создания Евразийского таможенного союза, впоследствии преобразованного в ЕАЭС. Как и ОДКБ, эта структура была нацелена на создание евразийского сообщества государств, претендовавшего на роль альтернативы евроатлантическому сообществу.

Обострение конфликтов

В той же самой Бухарестской декларации НАТО 2008 года, где выражалась уверенность в том, что Украина и Грузия однажды станут членами альянса, заявлялось, что вступление новых стран-членов в НАТО «приблизит нас к достижению нашей цели: создания целостной, свободной и мирной Европы».⁹ На практике эффект получился обратным. Через четыре месяца после встречи в Бухаресте между Россией и Грузией вспыхнул непродолжительный конфликт, после которого Россия признала независимость двух сепаратистских регионов Грузии (Абхазии и Южной Осетии). Шестью годами позже Россия аннексировала Крым и оказала поддержку повстанцам в Донбассе. Непосредственной причиной последних действий стало свержение президента Украины Виктора Януковича. Протест против Януковича был вызван его решением отложить подписание Соглашения об ассоциации (СА) с Евросоюзом, предусматривавшего создание Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (УВЗСТ), в пользу более тесного сотрудничества с Россией, близкого к

9 Заявление по итогам встречи в верхах в Бухаресте (обнародовано главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Бухаресте 3 апреля 2008 г.) // НАТО.

вступлению в ЕАЭС. Хотя подписание СА не обязательно открывало путь к вступлению в Евросоюз, это соглашение, а в особенности создание УВЗСТ, было направлено на приближение экономики и общества Украины к нормам ЕС. Поскольку подписание соглашения сделало бы невозможным вступление в ЕАЭС, Украина была поставлена в ситуацию вынужденного выбора между двумя союзами.

Замороженные или, в случае Донбасса, горячие конфликты фактически блокируют любые шаги к вступлению в НАТО Грузии или Украины. Кроме того, они делают еще менее вероятным включение России в какую бы то ни было евроатлантическую систему коллективной безопасности, поскольку российские действия усилили страх непосредственных соседей перед этим государством. В результате НАТО снова стала оборонным союзом, направленным в первую очередь против России.

Россия же стремится к разграничению географических сфер ответственности между евроатлантическим и евразийским сообществами. Такое разграничение предполагает официальное оформление отношений между НАТО и ОДКБ, с одной стороны, и ЕС и ЕАЭС — с другой. Вашингтон и другие правительства западных стран по-прежнему отвергают любые договоренности, основанные на косвенном признании сфер влияния, настаивая на том, что «серединные страны» имеют право вступать в любые союзы по собственному выбору, даже если западные организации не готовы принять их в свои ряды в обозримом будущем.

Данные процессы поставили «серединные страны», не входящие ни в ЕАЭС/ОДКБ, ни в ЕС/НАТО, перед дилеммой. Ситуации, в которых им приходилось делать сложный выбор из двух взаимоисключающих вариантов, возникали все чаще, достигнув апогея в 2013 году,

когда выбор стоял между подписанием или неподписанием СА с Евросоюзом. В то время как Грузия, Молдова и Украина приняли решение в пользу СА, Армения вступила в ЕАЭС. В некоторых из этих государств принятые решения остаются спорными. Конечно, существовал и третий вариант — не стремиться к тесным связям ни с одним из сообществ — политика, преследуемая одной из «серединных стран», Азербайджаном, который вместо этого примкнул к Движению неприсоединения. Азербайджан не стремился к подписанию СА с ЕС, не проявляя при этом интереса ни к ОДКБ, ни к ЕАЭС, ни даже к созданию зоны свободной торговли с Содружеством Независимых Государств (СНГ).

Вынесенные уроки

По сравнению с концом 1990-х — началом 2000-х годов, когда НАТО и ЕС переживали крупнейшее расширение на восток, ландшафт для «серединных стран» и для России существенным образом изменился. В результате «серединные страны» все в большей степени становятся заложниками споров между Россией и Западом.

На первом этапе расширение евроатлантического сообщества на восток ограничивалось регионом ЦВЕ, не затрагивая территорию бывшего Советского Союза, за исключением стран Балтии, которые рассматривались как особый случай. Кроме того, Запад серьезно не посягал ни на экономическую интеграцию, ни на роль России в сфере безопасности на постсоветском пространстве и был открыт для совместного решения вопросов, вызывающих озабоченность России в контексте расширения НАТО и ЕС. Хотя Москва не имела права накладывать вето на решения в отношении статуса рассматриваемых государств, она была включена в релевантные механизмы

совместного принятия решений с США и Западом и вела активные переговоры по поводу расширений. В то время общий вектор российской политики исходил из желания укрепить тесное партнерство с Западом, предполагающее общность либеральных ценностей.

В противоположность этому, рост напряженности, наблюдаемый в течение последнего десятилетия, проходил в совершенно другой обстановке. Соперничество между Россией и Западом сосредоточилось на бывших союзных республиках, за исключением стран Балтии. Не только политика открытых дверей НАТО, но и программа ВП Евросоюза все в большей степени воспринимались Москвой как посягательство на статус-кво у самых границ России. В то же время вовлечение России в совместное принятие решений с США свелось к голосованию в Совете Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН), которое Вашингтон иногда считал вправе игнорировать, и в ОБСЕ, утратившей значение из-за предыдущих расширений НАТО и ЕС. Таким образом, по мнению Москвы, накопившиеся за предыдущее десятилетие проблемы уже не решались адекватно и в духе сотрудничества. В этих условиях все более уверенная в своих силах Москва демонстрировала готовность и возможность противодействовать дальнейшему размыванию статус-кво на прилегающих территориях.

Возможности деэскалации

Предложенный нами критический анализ недавней истории демонстрирует, что для попыток деэскалации конфликта между Россией и Западом по поводу спорного статуса «серединных стран» потребуется признать определенные факты. Во-первых, Россия едва ли радикально изменит внутреннюю или внешнюю политику, в особенности в отношении непосредственных соседей, по крайней

мере, в кратко- и среднесрочной перспективе. Во-вторых, вряд ли удастся в скором времени найти исчерпывающие решения относительно окончательной геополитической ориентации «серединных стран». Хотя кардинальные перемены маловероятны, обе стороны могли бы приложить усилия к снижению остроты и безотлагательности проблемы, создав механизмы, облегчающие для всех сторон существование в актуальных условиях неопределенности и амбивалентности в течение продолжительного времени. Наконец, необходимо признать, что без урегулирования отношений между Россией и Западом в целях смягчения разногласий и управления конфликтом «серединные страны» едва ли будут ощущать себя в безопасности, пока их статус является предметом спора.

Проблему напряженности и открытых конфликтов, вызванных сопротивлением Москвы расширению НАТО и ЕС на территории бывшего СССР, можно было бы решить с помощью окончательного прекращения этих процессов. Формально оно могло бы выглядеть как официальное решение НАТО и ЕС установить предел для будущих расширений, так чтобы исключить вступление новых стран постсоветского пространства. В обмен на это можно было бы ожидать, что Россия прекратит замороженные конфликты в регионе на условиях, приемлемых для затронутых государств. Хотя возвращение Крыма Украине кажется маловероятным, можно было бы ожидать, что Россия в рамках мер по урегулированию отношений будет участвовать в соглашениях, нацеленных на вывод российских войск из Донбасса, Приднестровья, Южной Осетии и Абхазии. При необходимости на смену этим войскам могли бы прийти действительно международные миротворческие силы. Кроме того, Москве и Брюсселю пришлось бы договориться о мерах, позволяющих «серединным странам» извлечь максимальную выгоду из отношений с ЕС и ЕАЭС, не вступая в эти таможенные союзы в качестве полноправных членов.

Для урегулирования отношений США и Россия, а также страны — члены НАТО и ЕС должны были бы эксплицитно отказаться от принципов, обещаний и политических мер, отстаиваемых в течение долгого времени. Едва ли этого можно ожидать от какой-либо из сторон. Хотя Россия приветствовала бы гарантии со стороны НАТО и ЕС, ясно определяющие окончательный охват этих организаций, Москва вряд ли была бы готова заплатить за это цену вывода войск из Приднестровья, Донбасса и, в особенности, Абхазии и Южной Осетии. Аналогично, НАТО и ЕС, скорее всего, не смогли бы прийти к консенсусу в отношении отказа от политики открытых дверей.

Возможен второй, более хлопотный, но скорее достижимый вариант — ряд договоренностей и соглашений с участием большинства (если не всех) стран — членов ОБСЕ. Эти договоренности и соглашения отодвинули бы вопрос об изменении внешнеполитической ориентации бывших союзных республик в отдаленное будущее, при этом на промежуточном этапе способствуя формированию более благоприятной среды в сфере экономики и безопасности для этих стран. В конечном итоге эти меры должны способствовать снижению давления на «серединные страны», заставляющего их добиваться вступления в военно-политические союзы, а по возможности устранить необходимость вступления, повысив привлекательность политики неприсоединения. Это, однако, не должно препятствовать более тесной экономической интеграции и/или экономическому сотрудничеству как с ЕС, так и с Россией/ЕАЭС.

Подобные договоренности между Востоком и Западом, вероятно, должны сопровождаться рядом более широких соглашений с участием всех евроатлантических государств, направленных на то, чтобы дать «серединным странам» возможность развиваться, процветать и оставаться независимыми, подобно сохранившим нейтралитет государствам Европы во времена холодной войны.

Подобные меры, в принципе, не противоречат курсу, которым НАТО в настоящее время следует, не формулируя и не признавая его официально: продолжая политику открытых дверей, НАТО, однако, отложило вопрос будущего вступления Украины и не продвигает идею ПДЧ для Грузии, не говоря уже о членстве. С другой стороны, они не вступают в противоречие с актуальной политикой ЕС, поскольку вступление в ЕС никогда не являлось целью программы ВП и вряд ли в обозримом будущем появится на повестке дня. Это не дало бы России гарантий, что «серединные страны» никогда больше не будут добиваться членства в западных организациях, однако эта возможность отодвинулась бы в более отдаленное будущее, а для «серединных стран» стали бы появляться стимулы принять статус-кво.

В рамках подобных договоренностей необходимо было бы решить такие вопросы, как надежные гарантии безопасности неприсоединившихся стран; принятие ряда мер, в том числе мер по контролю над вооружениями, обеспечивающих эти гарантии; принятие мер, позволяющих «серединным странам» сочетать ассоциацию с ЕС с нормализованными экономическими связями с Россией и ЕАЭС; а также взаимные обязательства по проведению политических совещаний в том случае, если вопрос статуса «серединных стран» будет поднят в будущем.

Многосторонние гарантии безопасности

Провал Будапештского меморандума 1994 года, который должен был предоставить Украине гарантии безопасности, существенно подорвал доверие к подобным не имеющим юридической силы гарантиям, которые Россия и Запад могли бы предложить «серединным странам». Подкрепление таких гарантий резолюцией Совета Безопасности ООН

сделало бы их юридически обязательными. Тем не менее, в течение какого-то времени, вероятно, сохранится озабоченность по поводу надежности подобных обещаний. В целях повышения убедительности и привлекательности многосторонних гарантий безопасности для неприсоединившихся стран их следует подкрепить соответствующими поддающимися проверке мерами по контролю над вооружениями.

Преимущества и перспективы статуса неприсоединившейся страны

В рамках мер по урегулированию отношений Украине и другим «серединным странам» могут быть предоставлены надежные гарантии того, что их территория не будет использоваться в качестве театра военных действий между Россией и Западом. Вероятно, «серединным странам» также потребуются гарантии того, что они не будут втянуты в орбиту России против собственного желания.

В обмен на это соответствующие страны должны будут обязаться не давать разрешения на постоянное размещение иностранных боевых сил или использование военной инфраструктуры на своей территории. Кроме того, они должны будут гарантировать, что их территория не будет использоваться для сбора разведданных или для иных враждебных действий в отношении любой из стран, предоставивших им гарантии безопасности.

В рамках этого сценария страны, предложившие «серединным странам» многосторонние гарантии безопасности, должны будут обязаться не размещать боевые силы на территории последних.¹⁰ По аналогии,

10 В отношении спорных территорий, таких как Крым, необходимо будет оговорить особые условия.

они должны будут взять на себя обязательство не использовать территорию «серединных стран» для сбора разведданных или иных враждебных действий в отношении других сторон, участвующих в многосторонних гарантиях безопасности. Эти обязательства не должны исключать временного размещения боевых сил, например, для проведения совместных учений или боевой подготовки, при условии, что в отношении этих операций будут приняты соответствующие меры обеспечения прозрачности для всех сторон, подписавших многосторонние гарантии безопасности.

В рамках предлагаемых мер следует создать как двусторонние, так и многосторонние механизмы сотрудничества, позволяющие «серединным странам», а также гарантам безопасности совместно решать любые проблемы, связанные с соблюдением соглашений.

Любое подобное соглашение предполагало бы вывод российских войск из Донбасса. Сторонам пришлось бы признать, что относительно статуса Крыма, Абхазии и Южной Осетии они не могут прийти к единому мнению, и по возможности оставить эти разногласия за скобками взаимодействия по другим вопросам, как это сделали США и СССР в отношении статуса стран Балтии. В любом случае, связанные с этими спорными территориями санкции США и ЕС остались бы в силе, как и притязания на эти территории Украины и Грузии.

Меры по контролю над вооружениями

Любые многосторонние гарантии безопасности следует подкрепить поддающимся проверке соглашением, запрещающим любой из сторон сосредотачивать существенные боевые силы на границах

нейтральных или неприсоединившихся государств (о ширине этой фактически демилитаризованной зоны необходимо было бы договориться отдельно) и проводить там масштабные военные учения. Военные действия сторон, не достигающие уровня масштабных учений (согласно определению, предусмотренному в соглашении), следует вести с соблюдением принципов прозрачности, верификации и установки на сотрудничество. Сторонам следует избегать угрожающих сценариев таких учений, которые могут вызвать обеспокоенность «серединных стран».

Невмешательство во внутренние дела

Дабы развеять опасения неприсоединившихся «серединных стран» относительно действий, связанных с гибридными конфликтами (конфликтами без обычных военных действий), им следует также предоставить гарантии невмешательства в их внутренние дела. Для совместного решения данного вопроса было бы целесообразно воспользоваться структурами ОБСЕ. Под эгидой ОБСЕ можно было бы более детально сформулировать обязательства стран-участниц относительно уже принятого принципа невмешательства во внутренние дела. Далее можно рассмотреть создание механизма, основанного на сотрудничестве и позволяющего странам доводить обеспокоенность случаями предполагаемого вмешательства во внутренние дела до сведения организации. Для этой цели ОБСЕ могла бы создать комиссию, уполномоченную рассматривать подобные жалобы.¹¹ Соответствующие положения принятой в 1970 году Декларации ООН о принципах международного права, касающихся

11 Back from the Brink: Toward Restraint and Dialogue between Russia and the West // Deep Cuts Commission. 2016. P. 21.

дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, могли бы послужить отправной точкой для этого намерения.¹²

Совместимость УВЗСТ и экономических связей с ЕАЭС

Некоторые «серединные страны» либо уже заключили СА или соглашения о УВЗСТ с Евросоюзом, либо вступили в ЕАЭС. России, ЕС и «серединным странам» пришлось бы договориться об условиях, которые обеспечили бы совместимость между УВЗСТ с ЕС и экономическими связями с Россией и другими странами ЕАЭС. Соглашение о свободной торговле между ЕС и ЕАЭС — один из возможных вариантов, который, правда, пока не считается предпочтительным ни в Евросоюзе, ни в России, и который был бы сопряжен с техническими сложностями в связи с тем, что Беларусь пока не вступила во Всемирную торговую организацию (ВТО). В качестве альтернативного варианта можно было бы способствовать заключению «серединными странами» соглашений о свободной торговле как с ЕС, так и с ЕАЭС. Так, Украина и Молдова уже являются сторонами заключенного в 2011 году Договора о свободной торговле СНГ, который подписали также все страны-члены ЕАЭС. Однако Россия приостановила действие договора в отношении Украины, а в ходе трехсторонних переговоров между Москвой, Киевом и Брюсселем не удалось достичь соглашения по поводу его возобновления. Следует призвать Москву к продолжению переговоров и поиску компромисса. Еще один вариант — продвижение разработки совместимых нормативных баз и административных практик для ЕС и

¹² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года. // Организация Объединенных Наций.

ЕАЭС с целью способствовать созданию более однородного общего экономического пространства.

Обязательство проводить консультации

Будущие изменения в регионе могут затронуть статус «серединных стран». В рамках урегулирования отношений следует предусмотреть площадку, на которой все стороны обязались бы проводить интенсивные и открытые политические консультации и вести диалог по всем вопросам, которые могут возникнуть в ходе дальнейшего развития событий. Эта мера соответствует существующему обязательству стран ОБСЕ учитывать «законные интересы безопасности других государств» при осуществлении права «свободно выбирать способы обеспечения собственной безопасности».¹³

Хотя предлагаемые меры не наделяют правом вето страны, у которых окончательное изменение статуса неприсоединившихся государств может вызвать озабоченность (то есть Россию), благодаря обязательству проводить консультации должна появиться площадка для высказывания обеспокоенности и добросовестного совместного поиска возможных решений. Сторонам следует договориться о процедурах, гарантирующих странам, что вопросы, вызывающие их обеспокоенность, будут выслушиваться и решаться на основе сотрудничества. Аналогичным образом в соглашении следует предусмотреть меры, исключающие злоупотребления механизмом высказывания обеспокоенности с целью заблокировать решения какого-либо государства.

¹³ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (Будапешт, 3 декабря 1994 года) // ОБСЕ.

Обязательство проводить консультации следует расширить, применяя его к обсуждению не только практических вопросов, вытекающих из изменения военно-политического статуса какой-либо неприсоединившейся «серединной страны», но и любых потенциальных изменений в ее отношениях с каждым из экономических союзов, будь то ЕС или ЕАЭС.

Заключение

Подобное сочетание договоренностей между Востоком и Западом с более общими мерами способствовало бы созданию более благоприятных условий в сфере экономики и безопасности для «серединных стран», в то же время не исключая перспективы членства в будущем. Возможно даже, что некоторые из «серединных стран» предпочтут закрепленный новыми договоренностями статус неприсоединившейся страны членству в военно-политическом и/или торговом союзе, рассматривая его не в качестве продолжительной промежуточной остановки, а в качестве стабильного положения, оптимально соответствующего их требованиям.

Мы считаем, что вышеуказанные предложения обозначают отправную точку для деэскалации актуального кризиса европейской безопасности. Несомненно, на любых переговорах, посвященных обсуждению этих вопросов, в повестку дня неизбежно пришлось бы включить другие связанные с ними темы. Достижение соглашения потребовало бы крайне сложных переговоров в рамках различных структур и с участием различных европейских и евразийских организаций. Этот процесс стоил бы еще больших усилий, чем взаимодействие России и Запада в 1990-х и начале 2000-х годов, особенно с учетом глубокого недоверия, возникшего за последние годы. На сегодняшний день

правительства, которые должны были бы участвовать в переговорах, очень далеки от признания их необходимости, не говоря уже о достижении соглашения. Пока они не убедятся в том, что политика диалога принесет более благоприятные результаты, чем статус-кво, ситуация вряд ли изменится.

Малые шаги: начало пути к укреплению безопасности в Европе

Райнхард Крумм

Ситуация в области безопасности в Европе вернулась в эпоху, которую многие считали ушедшей навсегда. Сегодня, как отмечает Юджин Румер, мы наблюдаем «холодную войну в стиле XXI века».¹ Многие не согласятся с терминологией, но факт остается фактом: Запад и Россия находятся на грани очень серьезной конфронтации. Ее последствия стали бы ничуть не менее катастрофическими, чем гибельный конфликт, который грозил в эпоху холодной войны.

Корень проблемы в том, что доверие между Россией и Западом — понимаемым здесь как ЕС и США — практически отсутствует. Доверие не исчезло в одночасье. В значительной степени его подточили изменения европейского регионального порядка, произошедшие за последние 25 лет. Отсутствие доверия вызвано несбывшимися представлениями всех сторон об этом порядке, а также почти полярным восприятием угроз, исходящих от другой стороны. В результате почти все стороны ощущают угрозу: Запад и соседи России от России, а Россия от США.

¹ Rumer E. Russia and the West in a New Standoff // Carnegie Endowment for International Peace. 2017. June 14, 2017.

Особенно тяжело положение стран, находящихся между Западом и Россией. Шесть «серединных стран» — Армения, Азербайджан, Грузия, Беларусь, Молдова и Украина — находятся в нестабильной ситуации. Эти страны используют различные стратегии преодоления. Некоторые из них (Грузия, Молдова и Украина) связывают свое будущее с Западом; Беларусь, по всей видимости, не имея таких стремлений, вступила в ЕАЭС и ОДКБ. Армения пытается найти золотую середину; страна входит в ЕАЭС и ОДКБ, но в то же время ведет переговоры о соглашении с ЕС. Наконец, Азербайджан не проявляет желаний присоединиться ни к той, ни к другой стороне.

Судьба этих стран часто вызывала разногласия между Россией и Западом. Одна из главных причин конфликта — стремление Грузии и Украины вступить в НАТО, с одной стороны, и серьезная обеспокоенность России дальнейшим расширением НАТО — с другой. Создается впечатление, что компромисс по этому и другим вопросам, связанным с «серединными странами», почти невозможен, в особенности после аннексии Крыма Россией, вторжения в восточную Украину и ответных западных санкций против России.

Действительно, положение дел мрачно, а прогнозы неблагоприятны. Но необратимых тенденций не бывает. Даже если достижение масштабной договоренности о европейском региональном порядке почти невозможно вообразить, мы можем представить себе непосредственные конкретные шаги к улучшению ситуации. В конечном итоге эти шаги могут вывести из актуального кризиса. Несмотря на все различия, каждая из стран региона, включая Россию, заинтересована в улучшении отношений с соседями.

Необходимо обозначить эти шаги, а также конечную цель — «путеводную звезду» — служащую ориентиром для политических мер и

гарантирующую, что все шаги идут в определенном направлении. Иными словами, необходимо определить стратегический вектор политических решений, принимаемых на ближайшую перспективу. Недостаточно просто разработать комплекс мер; необходим процесс, который повысит уровень доверия у каждой из сторон.

Соответственно, данная глава пытается скорее ответить на вопрос, как начать движение, чем определить конечную точку маршрута. Сначала будет предложен краткий анализ различий в ожиданиях от будущего «серединных стран» и России после окончания холодной войны. Затем будут представлены концепции доверия и недоверия с примерами, демонстрирующими важность доверия в международной политике. Наконец, будет рассмотрен вопрос, как с помощью данных концепций можно найти выход из сегодняшнего тупика, причем в центре внимания будет находиться процесс укрепления доверия, а не поиск специфических решений для актуальных проблем безопасности.

Постепенное изменение ожиданий

Сразу после окончания холодной войны обстановка в сфере безопасности в Европе коренным образом изменилась, равно как и ее восприятие. Получившие независимость государства Центральной и Восточной Европы считали более тесные отношения с НАТО, а в конечном итоге членство в этой организации, следующим шагом в историческом процессе, приведшем к распаду Советского Союза и расторжению Варшавского договора. Годами лишенные независимой внешней политики, они жаждали воспользоваться суверенными правами, в том числе правом входить в любые союзы по собственному выбору.

Несомненно, в основе этого мышления лежали и соображения безопасности, однако они не были связаны с непосредственной угрозой. Скорее эти страны искали гарантию, что история не повторится и они не столкнутся с политической или военной угрозой их безопасности в одиночку. Они хотели застраховаться от потенциальной опасности с помощью универсального инструмента сдерживания, а не ожидали от НАТО конкретных мер по защите от специфической угрозы.

В основе подхода НАТО изначально лежала другая идея. Расширение НАТО началось, только когда стало ясно, что этот процесс не повлечет за собой военных конфликтов или разрыва стратегических отношений на континенте, в особенности с Россией. Страны — участницы НАТО позаботились о том, чтобы расширение сопровождалось различными стабилизирующими мерами, такими как принятие «Основополагающего акта Россия — НАТО» (1997 г.) и подписание дополненного ДОВСЕ (1999 г.). НАТО ожидало, что политические факторы, а не военные соображения будут продвигать процесс расширения и гарантировать стабильность Европы в будущем. Поэтому организация была готова принять страны Балтии, несмотря на сложность военной защиты их территории. В соответствии с этими соображениями НАТО одновременно начало искать новую цель и миссию, делая упор на урегулирование кризисов, операции за пределами зоны ответственности и экспедиционный военный потенциал. Организация уже не считала защиту территории стран-участниц своей основной функцией.

Даже на этом раннем этапе Россия воспринимала ситуацию иначе. Москва поддержала Парижскую хартию для новой Европы 1990 года именно потому, что придавала большое значение двум ключевым положениям в разделе «Дружественные отношения между государствами-участниками». В первом заявляется, что «[с] прекращением

раскола Европы мы будем стремиться придать новое качество нашим отношениям в сфере безопасности при полном уважении сохраняющейся за каждым свободой выбора в этой области». Второй пункт прямо касается вопроса, вызывавшего обеспокоенность России в сфере безопасности: «Безопасность неделима и безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех остальных».² Иными словами, принцип свободы вступления в союзы принимался только в сочетании с подтверждением, что изменения в составе союзов не будут угрожать безопасности других государств.

Россия с самого начала открыто возражала против расширения. Евгений Примаков, на тот момент директор Службы внешней разведки России, а впоследствии министр иностранных дел и премьер-министр, уже в ноябре 1993 года заявлял о несогласии России с расширением западного союза на восток. В случае такого расширения, по словам Примакова, потребовалась бы кардинальная переоценка всех оборонных концепций с российской стороны.³ На протяжении всех последующих лет часто повторяемый Западом аргумент о том, что расширение НАТО не направлено против России, мало способствовал успокоению Москвы.

Страны бывшего СССР, не вступившие ни в НАТО, ни в ЕС, видят европейский региональный порядок по-своему. Эти «серединные страны» в разной степени стремятся поддерживать отношения с НАТО и ЕС. Однако есть общий знаменатель: каждая из этих стран рассматривает отношения с НАТО, какую бы цель они ни преследовали (вступления, сотрудничества, политического сближения, партнерства или просто участия в совещаниях НАТО), как политический

2 Парижская хартия для новой Европы (Париж, 21 ноября 1990 года) // ОБСЕ.

3 Erlanger S. Russia Warns NATO on Expanding East // New York Times. 1993. November 26.

инструмент для оказания влияния на собственных граждан. Иными словами, представления о будущем «серединных стран» связаны с их внутренней политикой. Так, установка политиков в Тбилиси на вступление в ЕС совпадает с надеждами граждан Грузии, а позиция властей в Минске соответствует взглядам белорусов, не желающих вступать в ЕС.⁴

Есть существенные различия в том, как эти страны видят свои отношения с Западом. Некоторые из «серединных стран» явно хотят военной защиты. Украина и Грузия надеются, что НАТО встанет на их защиту, если Россия будет угрожать их безопасности или территориальной целостности. Эти страны видят в НАТО инструмент политики безопасности, помогающий защититься от России. В случае прекращения конфликтов, в настоящее время терзающих эти государства (в Крыму, Донбассе, Абхазии и Южной Осетии), их выбор в сфере политики безопасности мог бы измениться со временем, в зависимости от действий России.

Наконец, некоторые «серединные страны», такие как Армения, Азербайджан или Беларусь, зачастую видят в западных организациях источник политического давления на Россию или друг на друга. В связи с этим отношения с западными структурами рассматриваются в качестве внешнеполитического инструмента. Беларусь стремится позиционировать себя как «мост» между Востоком и Западом. Аналогично, Армения и Азербайджан часто пытаются привлечь западные организации к решению вопросов, связанных с конфликтом в Нагорном Карабахе, с целью получить рычаги давления друг на друга или на Россию.

4 См. Survey of Public Opinion in Georgia. February 22 – March 8, 2017 // International Republican Institute. 2017 и Korosteleva E. A. Belarus Between the European Union and the Eurasian Economic Union // ODB Brussels. 2016.

Таким образом, не все эти государства стремятся к вступлению в НАТО и ЕС. В связи с этим нет универсального решения или соглашения, которое могло бы удовлетворить каждое из них. Однако, помимо вопроса вступления, существует фундаментальная проблема: пока «серединные страны» не получают желаемого — членства в НАТО или ЕС, либо альтернативного решения, к которому они стремятся — они не будут чувствовать себя защищенными, и их сложные взаимоотношения с Россией и Западом будут и в дальнейшем создавать проблемы для европейской безопасности.

Доверие и недоверие

Различия в ожиданиях и желаниях помогают объяснить, почему между Россией и некоторыми «серединными странами», а также между Россией и Западом царит недоверие. Намерения сторон недостаточно прозрачны, так что каждая из них подозревает, что за любым действием скрываются враждебные мотивы. Ситуация усложняется из-за неопределенности будущего. Россия опасается возможного стремления к дальнейшему расширению НАТО, а у «серединных стран», ЕС и США не меньше вопросов к России по поводу преследования «привилегированных интересов» в соседних странах. При этом все стороны отрицают злонамеренность.

В сатирическом фильме о холодной войне «Романов и Джульетта» Питера Устинова показано, насколько разрушительной (и абсурдной) может стать эта ситуация. Чиновник из центральноевропейского государства пытается раскрыть замыслы США и Советского Союза в отношении его «серединной страны». Обе стороны, чтобы сбить друг друга с толку, официально утверждают одно, но намереваются сделать другое. В конце чиновник говорит американскому послу:

«Кстати, вы знаете — они знают, что вы знаете, что они знают, что вы знаете». На что американский посол с неподдельной тревогой отвечает: «Что? Вы уверены?».⁵

Согласно равновесию Нэша, одному из ключевых понятий теории игр, два игрока, которым известна стратегия друг друга, не имеют стимулов менять собственную стратегию — по той простой причине, что, если один из игроков изменит свою стратегию с целью достичь компромисса, у него не будет гарантий, что другой сделает то же самое. Для выхода из этой ситуации необходимы доверие и возможность проконтролировать, действительно ли будут сделаны обещанные изменения. Можно считать доверие необходимым условием для улучшения отношений и работы над важными соглашениями, а можно рассматривать сам процесс работы в установленных сторонами рамках в целях достижения существенного совместного результата средством для необходимого укрепления доверия. Мы предпочитаем второй подход. Это означает, что необходимы механизмы, позволяющие начать движение к достижению ощутимых конкретных результатов даже в отсутствие доверия. Существуют разные варианты таких механизмов, например, повышение цены не заслуживающего доверия поведения с помощью санкций или политики устрашения, или же односторонние уступки с целью завоевать доверие.⁶ Последнее связано с гораздо большим риском, поскольку повышается уязвимость проявившей великодушие стороны.⁷ В данной статье рекомендуется выбор позитивной стратегии: стремиться к взаимодействию по сравнительно незначительным вопросам, таким образом создавая островки сотрудничества, которые в конце концов могут расшириться.

5 Romanoff and Juliet, dir. Peter Ustinov. Universal Studios, 1961.

6 Sztompka P. Two Theoretical Approaches to Trust: Their Implications for the Resolution of Intergroup Conflict // Alon I., Bar-Tal D. (eds.). The Role of Trust in Conflict Resolution. Cham, Switzerland: Springer, 2016. Pp. 15–21.

7 Там же.

В случае «серединных стран» такой стратегии могла бы следовать ОБСЕ, поскольку все заинтересованные стороны входят в эту организацию. Кроме того, СБСЕ, бывшее предшественником ОБСЕ, играло важную роль в укреплении доверия во времена холодной войны, начиная с Хельсинкского заключительного акта 1975 года и вышеупомянутой Парижской хартии 1990 года. Германское председательство в ОБСЕ в 2016 году и австрийское в 2017 году придали крайне необходимый импульс организации, которая долго искала свое место в эпоху, начавшуюся после окончания холодной войны. Сейчас настал подходящий момент для того, чтобы попытаться использовать ОБСЕ в качестве площадки для восстановления срочно необходимого доверия, в то же время признавая, что организация никогда не будет в состоянии соответствовать грандиозным планам СБСЕ, стремившегося стать главным форумом для дискуссий о европейской безопасности.

Опросы общественного мнения показывают, что доверие практически отсутствует в отношениях «серединных стран» с Россией. Менее всего России доверяют в трех государствах, подписавших СА с Евросоюзом: Грузии, Молдове и Украине. Граждане всех трех стран считают отношения с Россией в разной степени плохими (77 процентов в Грузии, 58 процентов в Украине и 41 процент в Молдове).⁸ При этом стоит отметить, что даже в Грузии подавляющее большинство (83 процента) поддерживает или отчасти поддерживает продолжение диалога с Россией.⁹ В этих обстоятельствах нельзя представить ничего лучшего, чем ослабление узла взаимного недоверия основных акторов с помощью малых шагов. Но как это реализовать?

8 Опросы общественного мнения жителей этих стран проводились по заказу Международного республиканского института. См. Public Opinion Survey Residents of Georgia. March-April 2016 // International Republican Institute. 2016; Public Opinion Survey Residents of Ukraine. May-June 2016 // International Republican Institute. 2016; Public Opinion Survey Residents of Moldova. September 2016 // International Republican Institute. 2016.

9 Там же.

Конкретные шаги: островки сотрудничества и структурированный диалог

Региональный порядок находится на перепутье. Стратегия, предлагающая быстрые конкретные решения, может показаться более привлекательной, чем подготовка процесса, который только со временем приведет к стабильности. Однако поскольку результат так сильно зависит от процесса, здесь упор будет сделан на конкретные шаги, ведущие в нужном направлении. Есть три основных пути: нынешний курс, который можно назвать нерациональным и, по крайней мере, для некоторых стран, нежизнеспособным; радикальный курс, связанный с обострением конфронтации и повышенным риском конфликта, и эволюционный путь, который более подробно рассматривается ниже.

Едва ли стоит продолжать нынешний курс. Как заметил Майкл О'Хэнлон: «Вполне возможно, что мы создали худший из миров». Он утверждает, что вступление в НАТО, по-видимому, стало главной целью некоторых стран, хотя именно это вступление может угрожать их безопасности: «Мы случайно сделали членство в НАТО своего рода машиной Судного дня, повышающей вероятность конфликта в Европе».¹⁰ Возможно, Запад и Россия могут позволить себе продолжать движение в том же направлении. Однако многим из «серединных стран», в особенности Грузии, Молдове и Украине, сложнее долго находиться в условиях статус-кво. Этим трем странам угрожает еще большая политическая и экономическая нестабильность.

Второй путь означал бы отказ от всех усилий по созданию общего регионального порядка, приемлемого для всех сторон, включая

10 O'Hanlon M. E. Beyond NATO: A New Security Architecture for Eastern Europe // Brookings Institution. 2017. July 28.

Россию. В этом случае иностранным политикам пришлось бы иметь дело с обструкционистскими действиями России, оставившей надежды на какое бы то ни было сотрудничество с ЕС или США. Их стратегия была бы направлена на изнурение России с целью уменьшить ее способность к агрессии. Однако «успех» в этом случае мог бы привести к коллапсу ядерной сверхдержавы, что, возможно, создало бы еще большую угрозу безопасности, чем статус-кво.

Третий путь должен исходить из понимания того, что отношения между государствами всегда непросты и требуют постоянной работы. Заинтересованные стороны должны были бы договориться о «путеводной звезде», служащей ориентиром, о конечной цели создания стабильного и надежного регионального порядка, приемлемого для всех сторон, включая Россию. Чтобы начать этот процесс, нужно согласиться с тем, что меры укрепления доверия могут начаться немедленно и не требуют предварительной демонстрации «хорошего поведения». На настоящий момент заключение большой сделки едва ли возможно, и поэтому целесообразны малые, конкретные шаги.¹¹ Малые шаги имеют смысл, если понимать, что их цель заключается не в восстановлении доверия и сотрудничества в полном объеме, а просто в том, чтобы начать процесс. Более того, цена неудачи не высока — попытки изменить ситуацию не ухудшат ее.

Существует несколько вариантов преследования политики малых шагов. Один из них — нахождение островка сотрудничества в небольшой, ограниченной области. Для этого следует выбрать темы, в обсуждении которых заинтересованы все стороны, избегая

11 Президент США Джон Ф. Кеннеди сформулировал схожую идею на пике холодной войны в 1963 году. В выступлении, озаглавленном «Стратегия мира», президент прямо заметил, что ищет не «грандиозного или чудодейственного рецепта», а «ряда конкретных действий и эффективных соглашений в интересах всех сторон». Kennedy J. F. Commencement Address at American University in Washington // The American Presidency Project. 1963. June 10.

вопросов, связанных с потенциальными или реальными конфликтами. В качестве иллюстрации можно привести хорошие примеры подобных усилий в регионе. В основном это экономически мотивированные инициативы стран, имеющих веские причины стремиться к сотрудничеству. Например, Грузия ввела институт специального представителя по связям с Россией. Были начаты двусторонние переговоры, в ходе которых грузинская сторона добилась определенного роста торгового оборота, в первую очередь в торговле вином, за которым последовало улучшение сотрудничества транспортных ведомств обеих стран.¹² Несомненно, в этих изменениях заинтересованы обе стороны. Этот подход, направленный на проведение двусторонних переговоров с Россией, может быть весьма полезен и другим странам.

Другой пример — Приднестровье, сепаратистский регион Молдовы, в 2016 году принявший решение соблюдать соглашение о УВЗСТ, которое является частью СА между Молдовой и ЕС.¹³ Приднестровье долго выступало против УВЗСТ, а изменение политики было продиктовано, прежде всего, экономическими интересами. Экономическая ситуация в Молдове ухудшалась, а вероятность, что испытывающая затруднения из-за западных санкций Россия компенсирует потери, если регион не станет соблюдать соглашение о УВЗСТ, была невелика.

Другая категория малых шагов — начало диалога по чувствительным вопросам, связанных со столкновением интересов. Такой диалог должен быть структурированным и открытым для всех сторон, а за его

12 Gaprindashvili P. How to Improve Russia-Georgia Talks? // Georgia and Russia: In Search of Ways for Normalization. Tbilisi: Georgian Foundation for Strategic and International Studies, 2017. Pp. 5–11.

13 Van der Loo G. The EU's Association Agreements and DCFTAs with Ukraine, Moldova and Georgia: A Comparative Study. 2017.

продвижением должны следить независимые наблюдатели. Подобная инициатива реализуется в рамках ОБСЕ. Согласно Декларации о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями, принятой в Гамбурге в 2016 году, страны — участницы ОБСЕ инициировали структурированный диалог для обсуждения таких тем, как различия в восприятии угроз, разные военные доктрины и тенденции изменений военного потенциала.¹⁴ В краткосрочной перспективе цель заключается в том, чтобы снова усадить все стороны за стол переговоров; долгосрочная цель — возобновление переговоров о контроле над обычными вооружениями в Европе.

ЕС и ЕАЭС также могли бы инициировать отдельный структурированный диалог в целях нахождения общих интересов и начала работы над конкретными проектами. Исследовательский центр, связанный с бывшим министром финансов России Алексеем Кудриным, в своем докладе о российской внешней политике рекомендует начать такое сотрудничество и деполитизировать диалог между ЕС и ЕАЭС.¹⁵ (Более подробно тема возможного сотрудничества освещается в статье Адеммер и Лисоволика в данном сборнике.)

Подобный структурированный диалог был бы выгоден всем заинтересованным сторонам. «Серединные страны», желая выйти из актуальной неустойчивой ситуации, должны задуматься о стабильном окружении для развития своей экономики, в особенности торговли. Евросоюз заинтересован в стабилизации соседних стран, а России крайне необходимо найти выход из дорогостоящего и хлопотного конфликта в Донбассе. Если стороны смогут продвинуться в этих

14 От Лиссабона до Гамбурга: Декларация о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями (Гамбург, 9 декабря 2016 года) // ОБСЕ.

15 Тимофеев И. Тезисы по внешней политике и позиционированию России в мире (2017–2024 гг.). Москва: Центр стратегических разработок, 2017.

вопросах, успех послужит укреплению доверия, которое, в свою очередь, сделает возможными совместные политические инициативы в среднесрочной перспективе (некоторые идеи предложены в главе Доббинса и Загорского в данном сборнике). Такие переговоры будут выгодны для всех сторон, поскольку они позволят продолжать обмен информацией о взаимных намерениях и представлениях.

Концепция островков сотрудничества будет успешной, только если с них начнется реальный, пусть и продолжительный, процесс укрепления доверия. Этот подход не сработает, если он будет представлен (Москвой или другой стороной) как очередная возможность дать отпор Западу, стремящемуся расширить свои институты на восток. Иными словами, ценой сотрудничества с Москвой не должно стать окончательное лишение «серединных стран» надежды на интеграцию в западные структуры, даже если эта цель недостижима в данный момент. При обсуждении мер безопасности для «серединных стран» акцент в большей степени должен делаться на их фактической безопасности и в меньшей — на принадлежности организациям. Эти страны должны решить, является ли для них членство в НАТО или в ЕС единственно возможным инструментом для сохранения суверенитета или территориальной целостности и готовы ли они использовать иные политические инструменты для достижения той же цели.

Если говорить конкретнее, меры укрепления доверия и безопасности (МДБ) дают важную возможность улучшить ситуацию «серединных стран» и региональную безопасность в целом путем принятия двусторонних МДБ между Россией и отдельными «серединными странами», как это предусмотрено в Главе X Венского документа 2011 года.¹⁶ В

¹⁶ Венский документ 2011 года: О мерах укрепления доверия и безопасности (Вена, 30 ноября 2011 года) // ОБСЕ.

данной статье предлагается принять меры, выходящие за пределы обозначенных в Венском документе, однако соответствующие им по духу. В связи с актуальной ситуацией в Донбассе и вопросом о статусе Крыма этот инструмент в данный момент нельзя будет использовать для России и Украины. Однако в основе элемента Минских соглашений, регулирующего вывод войск, лежал документ СБСЕ/ОБСЕ, а именно Меры стабилизации локальных кризисных ситуаций 1993 года, и при наличии определенной политической воли Минские соглашения могли бы быть преобразованы в полноценные МДБ.¹⁷ Поскольку жители Донбасса находятся в тяжелых условиях, временно с военными МДБ или сразу после их завершения следует предпринять экономические меры укрепления доверия на благо местного населения.

Приемлемый для всех сторон региональный порядок кажется перспективой далекого будущего. Однако так было и в 1960-е годы, после возведения Берлинской стены, и в 1970-е, в ходе процесса СБСЕ, который с самого начала столкнулся с многочисленными препятствиями. В эти периоды доверие отсутствовало, однако стороны не считали его необходимым условием для начала и продолжения процесса переговоров. Даже вторжение СССР в Афганистан (1979 г.) или сбитый гражданский самолет Корейских авиалиний (1983 г.) не прервали переговоры между Востоком и Западом.

Как пишет Адам Гопник, «лучше начать двигаться и сделать что-то хорошее, чем сидеть на месте, выдумывая нечто грандиозное».¹⁸ Мы не знаем, как добиться грандиозного соглашения. Но сидеть на месте не стоит. Необходимо начать процесс переосмысления региональной

17 Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций (Вена, 25 ноября 1993 года) // ОБСЕ.

18 Gopnik A. Are Liberals on the Wrong Side of History? // The New Yorker. 2017. March 20.

интеграции в Европе и Евразии, чтобы изменить гибельный курс, которого мы придерживаемся сегодня, а затем наблюдать, куда этот процесс приведет. Хорошим стартом могут послужить конкретные малые шаги, направленные на создание островков сотрудничества и начало структурированного диалога.

Размышления о всеохватной экономической интеграции

Эстер Адеммер и Ярослав Лисоволик

Улучшение торговых отношений с соседями жизненно важно для экономики стран, расположенных между двумя таможенными союзами — ЕС и ЕАЭС. Как из экономической теории, так и из анализа торговых отношений ЕАЭС, ЕС и государств, находящихся между этими таможенными союзами, следует, что развитие взаимных торговых отношений вызвало бы позитивную динамику и улучшило бы перспективы роста в каждой из затронутых стран.¹ Однако актуальная напряженность между странами региона не позволяет получить выгоду от улучшения торговых отношений. Напротив, когда такие страны, как Грузия, Молдова и Украина, столкнулись с взаимоисключающими соглашениями об экономической интеграции с ЕС и ЕАЭС (в который входят Россия, Беларусь, Казахстан, Армения и Кыргызстан), разразился политический, экономический и настоящий военный конфликт.

Как у членов ЕС и ЕАЭС, так и у стран, находящихся между этими союзами, неоднократно возникало ощущение, что перейдена «красная линия», и, казалось бы, технические вопросы, такие как

¹ Felbermayr G. R., Aichele R., Gröschl J. Freihandel von Lissabon nach Wladiwostok: Wem nutzt, wem schadet ein eurasisches Freihandelsabkommen? München: Ifo Institut, 2016.

требования к безопасности пищевых продуктов, превращались во взрывоопасные политические споры. Хотя о действии санкций, с 2014 года наложенных Россией и Западом на торговые потоки, до сих пор ведутся горячие дискуссии,² ухудшение отношений в более широком плане привело к тому, что идея создания зоны свободной торговли от Лиссабона до Владивостока, ранее популярная как в России, так и на Западе, стала несбыточной мечтой.³ Совместные попытки найти решение экономической составляющей более масштабного кризиса, продолжающегося с 2014 года, потерпели неудачу, как например, трехсторонние переговоры между Россией, ЕС и Украиной о УВЗСТ с последней. В результате региональная экономическая интеграция сегодня обычно рассматривается как игра с нулевой суммой.

Во многих разборах актуальных тенденций в регионе звучат нормативные суждения о роли ЕС или России в этом кризисе. Авторы обзоров более аналитического характера оценивают совместимость двух интеграционных проектов и указывают на тот факт, что страны, «зажатые» между двумя таможенными союзами, также являются полноправными субъектами.⁴ В этой статье проблема рассматривается с подобной аналитической перспективы. Статья возникла в результате продолжительных дискуссий и обмена мнениями между авторами и более широким кругом участников рабочей группы. По-разному оценивая причину текущего кризиса,

- 2 Crozet M., Hinz J. Collateral Damage: The Impact of the Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports // CEPII Working Paper. 2016. Vol. 59; Dreger Ch., Kholodilin K., Ulbricht D., Fidrmuc J. Between the Hammer and the Anvil: The Impact of Economic Sanctions and Oil Prices on Russia's Ruble // Journal of Comparative Economics. 2016. Vol. 44, No. 2. Pp. 295–308; Giromelli F. The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia // Journal of Common Market Studies. 2017. Vol. 55, No. 5. Pp. 1062–1080; Kholodilin K. A., Netsunajev A. Crimea and Punishment: The Impact of Sanctions on Russian and European Economies. DIW Discussion Paper. Vol. 1569. Berlin: DIW, 2016.
- 3 Dragneva R., Wolczuk K. The EU-Ukraine Association Agreement and the Challenges of Inter-Regionalism // Review of Central and East European Law. 2014. Vol. 39. Pp. 213–244; Rede von Staatssekretär Markus Ederer beim Jahresempfang des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft: Eurasien-Brennpunkt der Interessen oder Raum der Kooperation? // Auswärtiges Amt. 2017.
- 4 Nitoiu C. European and Eurasian Integration: Competition and Cooperation in the Post-Soviet Space // Journal of European Integration. 2017. Vol. 39, No. 4. Pp. 469–475.

мы едины во мнении, что нынешняя ситуация требует исправления. В связи с этим данная статья сознательно ориентирована на будущее и нацелена на то, чтобы предложить путь к поиску решений. Осознавая тот факт, что сфера экономики, по всей видимости, не является истоком проблемы, мы предполагаем, что в этой сфере все же возможна более конструктивная динамика. Мы рекомендуем начать и/или продолжить заключение двусторонних соглашений об экономическом сотрудничестве между странами региона, интегрированными в разные структуры, с целью добиться экономической сцепки между этими странами и создать эффект синергии там, где это возможно. Мы полагаем, что подобные шаги могут способствовать росту партнерских отношений, а также внутренних институтов, которые в конечном итоге смогут поддерживать сложные торговые связи и содействовать возникновению механизмов экономической интеграции, основанной на четких правилах. Кроме того, мы рекомендуем комиссиям ЕС и ЕАЭС одновременно начать диалог, чтобы подготовить почву для всеохватной региональной экономической интеграции. В статье сначала описываются некоторые специфические экономические вызовы, связанные с соперничеством региональных интеграционных проектов ЕС и ЕАЭС, а затем даются рекомендации по содействию созданию более открытого экономического порядка в регионе.

Сложность всеохватной экономической интеграции

С чисто экономической точки зрения, всеохватная экономическая интеграция в регионе на первый взгляд кажется осуществимой. Создание зоны свободной торговли между ЕС и ЕАЭС решило бы проблему экономической несовместимости и нынешнего взаимоисключающего характера предложений, которые эти союзы делают

потенциальным партнерам. Проведенное недавно исследование, посвященное такому сценарию, показало, что всеобъемлющее соглашение о зоне свободной торговли между ЕС и ЕАЭС, снижающее тарифные и нетарифные барьеры (НТБ), привело бы к значительной экономической выгоде для всех участвующих сторон.⁵ Кроме того, при экономической интеграции в ЕАЭС использовался опыт Евросоюза и применялись правила ВТО.⁶ ЕАЭС и его предшественник, Евразийский таможенный союз, обладавшие улучшенной нормативно-правовой базой и более жестким институциональным устройством по сравнению с предыдущими интеграционными проектами, вначале считались скачком вперед в структурировании сотрудничества на постсоветском пространстве.⁷ Однако в актуальной политической ситуации в среднесрочной перспективе практически невозможно достичь сценария «от Лиссабона до Владивостока» между ЕАЭС и ЕС.

Соглашение о УВЗСТ с ЕС не вступает в противоречие с обычными соглашениями о зоне свободной торговли (ЗСТ), такими как договор, заключенный в рамках СНГ, однако вступление в ЕАЭС и подписание соглашения о УВЗСТ с ЕС являются взаимоисключающими шагами.⁸ Членство в таком таможенном союзе, как ЕАЭС, лишает страну суверенной прерогативы установления внешних тарифов и НТБ, а УВЗСТ требует от подписавшей стороны использования этой прерогативы для снижения тарифов и НТБ. Последствия данного конфликта лучше всего иллюстрирует случай Армении: из-за решения Ерева-

5 Felbermayr et al., 2016.

6 Connolly R. Russia, the Eurasian Customs Union and the WTO // Dragneva R., Wolczuk K. (eds.). Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. Pp. 61–78.

7 Dragneva R. The Legal and Institutional Dimensions of the Eurasian Customs Union // Dragneva R., Wolczuk K. (eds.). Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. Pp. 34–60.

8 Bruszt L., Langbein J. Varieties of Dis-Embedded Liberalism: EU Integration Strategies in the Eastern Peripheries of Europe // Journal of European Public Policy. 2017. Vol. 24, No. 2. Pp. 297–315.

на о вступлении в Евразийский таможенный союз в сентябре 2013 года власти Армении потеряли возможность адаптировать свои тарифы и НТБ согласно соглашению о УВЗСТ между ЕС и Арменией, утвержденному в июле 2013 года. В результате соглашение было отправлено в архив.

Дополнительные экономические проблемы связаны с влиянием УВЗСТ на постоянных торговых партнеров подписывающей соглашение страны. Целью УВЗСТ является укрепление торговых отношений между странами ЕС и ВП за счет согласия последних принять большую часть Свода основных норм и требований Евросоюза, охватывающего широкий спектр вопросов, таких как конкурентная политика, безопасность пищевых продуктов и технические стандарты. Приведение нормативно-правовой базы в соответствие с требованиями Евросоюза нацелено на стимулирование экономики соответствующих стран в долгосрочной перспективе не только за счет упрощения торговли с ЕС, но и за счет активации торговли с другими странами, признающими сертифицированную Евросоюзом продукцию.⁹ Однако стандарты ЕС заменяют собой действовавшие стандарты, которые были установлены в контексте СНГ. Согласно положениям соглашения о УВЗСТ, предусмотренные соглашением горизонтальные стандарты и процедуры — а также тарифы — должны быть приняты на национальном уровне, а альтернативные регулирующие стандарты подлежат постепенной отмене. Россия утверждает, что принятие странами стандартов Евросоюза будет препятствовать российской торговле с этими странами. Хотя Москва не указала, какой именно продукции это коснется, можно себе представить, что приведение стандартов в соответствие с нормами ЕС и отход от

9 Adarov A., Havlik P. Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova, and Ukraine. 2016.

российских стандартов облегчит торговлю с Евросоюзом и осложнит — с Россией. Как бы то ни было, в принципе противоречащие друг другу стандарты могут быть пересмотрены в ходе новых переговоров или скорректированы сторонами с учетом взаимных позиций, однако пока подобные попытки не имели успеха.¹⁰

Будучи торговым партнером стран, установивших УВЗСТ, Россия дополнительно опасалась, что ее рынки наводнят продукты из Евросоюза, ввезенные через территорию этих стран. Однако эти вопросы регулируются правилами происхождения, установленными ВТО.¹¹ За исключением Беларуси, все страны — члены ЕАЭС и ЕС, а также Украина, Грузия, Армения и Молдова входят в ВТО. Следовательно, при правильном применении действующих правил ВТО подобные проблемы возникать не должны.

Таким образом, хотя в целом в сфере экономики можно найти технические решения, а торговые отношения формально регулируются сводом правил ВТО, неудовлетворительное выполнение этих принципов, правил и механизмов представляет собой вызов всеохватной экономической интеграции в регионе. Помимо политических соображений, эта проблема также связана с неспособностью государств реализовывать на практике сложные торговые соглашения и добиваться соблюдения правил.¹²

Как навести порядок

10 Vinokurov E., Balas P., Emerson M., Havlik P., Pereboyev V., Rovenskaya E., Stepanova A., Kofner J., Kabat P. Non-Tariff Barriers and Technical Regulations. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis, 2016.

11 См. Emerson M. Russia's Economic Interests and the EU's DCFTA with Ukraine // EurActiv.com. 2014.

12 Adarov, Havlik, 2016; Connolly, 2013; Dragneva, Wolczuk, 2014; Langbein J. Transnationalization and Regulatory Change in the EU's Eastern Neighbourhood. London: Routledge, 2015.

Цель этого проекта – поиск возможностей создания стабильного регионального порядка для стран, расположенных между Россией и Западом. Порядок здесь определяется как «стабильная, структурированная система отношений между государствами», которая должна дополнять, а не замещать собой существующие структуры.¹³ Идея заключается в том, чтобы предложить подходящие рамочные условия, которые помогут преодолеть экономические вызовы, использовать экономический потенциал, установить правила, которым должны следовать внешние акторы, добиться устойчивого соблюдения международных соглашений и принципов, а в конечном итоге — укрепить доверие и сотрудничество между ЕС, Россией и их общими соседями. Мы предлагаем заключить двусторонние соглашения с целью усилить экономическую сцепку между странами, а в дополнение создать механизмы для начала всестороннего диалога между комиссиями ЕС и ЕАЭС и другими странами региона.

Двусторонняя сцепка экономик, построение институтов

Правила ЕС и ЕАЭС позволяют обоим союзам заключать соглашения с другими государствами и таможенными союзами. Договор о Евразийском экономическом союзе предусматривает возможность создания зон свободной торговли между ЕАЭС и третьими сторонами и не лишает вступившие в союз государства права подписывать другие международные соглашения, если они не противоречат целям и принципам договора.¹⁴ Кроме того, любая страна, не входящая в таможенный союз типа ЕС или ЕАЭС, может установить любое количество классических ЗСТ. Это относится к странам региона,

13 Mazarr M. J., Priebe M., Radin A., Stuth Cevallos A. Understanding the Current International Order. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1598-OSD, 2016.

14 Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) // КонсультантПлюс. 2017.

подписавшим соглашение о УВЗСТ с ЕС: Украине, Грузии и Молдове. Аналогично, соглашение о УВЗСТ с ЕС не запрещает подписавшим странам заключать другие торговые соглашения, если они не вступают в противоречие с соглашением о УВЗСТ. Страны, входящие в УВЗСТ, обязаны провести консультации перед заключением других торговых соглашений.¹⁵

Заключение двусторонних экономических соглашений может использоваться как мера укрепления доверия между государствами. Сосуществование различных двусторонних соглашений в идеале сцепит экономики таким образом, чтобы отдельным странам приходилось учитывать отношения с другими торговыми союзами при изменении существующих торговых соглашений. Если двусторонние соглашения будут разработаны соответствующим образом, они также могут способствовать созданию более устойчивых институциональных структур для усиления роста и лучшего обеспечения общественных благ в Евразии, в то же время содействуя сотрудничеству между региональными интеграционными институтами.

Двусторонние соглашения, основанные на подобном дифференцированном подходе, уже начинают появляться. Так, недавние события в Армении показывают, как могут развиваться экономические отношения между странами — членами ЕАЭС и Евросоюзом. Как было указано выше, Армения утвердила текст соглашения о УВЗСТ с ЕС летом 2013 года, однако в сентябре того же года Ереван объявил о намерении вступить в Евразийский таможенный союз, в результате чего соглашение о УВЗСТ между ЕС и Арменией отправилось в архив. Армения вступила в Евразийский таможенный союз, а в

15 Association Agreement Between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States, of the One Part, and the Republic of Moldova, of the Other Part (Brussels, June 27, 2014) // OJ 260. 30.8.2014. P. 4–738.

январе 2015 года стала членом ЕАЭС, пришедшего ему на смену. Несмотря на это, 21 марта 2017 года Армения и ЕС подписали рамочное Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве. Этот документ существенно отличается от соглашения о УВЗСТ и должен соответствовать обязательствам Армении перед ЕАЭС. Тем не менее, он предусматривает сотрудничество в сфере экономики и инвестиций. Ввиду членства Армении в ЕАЭС торговля товарами исключена, однако охвачен широкий спектр других областей, таких как энергетика, транспорт, окружающая среда, государственные закупки и права интеллектуальной собственности.¹⁶ Соглашение дополняет действующие соглашения ЕАЭС и создает связи между экономикой ЕС и Армении в целом ряде секторов. Кроме того, серьезный акцент в нем делается на верховенстве права и улучшении регуляторной среды для бизнеса, что может способствовать созданию возможностей и условий для экономического сотрудничества, основанного на четких правилах.

Экономическое переплетение в различных сферах между странами, относящимися к разным торговым союзам, позволит надеяться, что эти страны впоследствии будут учитывать интересы своих партнеров при изменении существующих торговых отношений. Однако такие сложные формы взаимозависимости не обязательно ведут к укреплению сотрудничества.¹⁷ К примеру, в случае Армении нет четкого механизма для разрешения потенциальных конфликтов между обязательствами в отношении ЕС и ЕАЭС: Евросоюз отказался включить в соглашения общую оговорку, которая позволила бы Армении уклоняться от исполнения обязательств в тех случаях,

16 Joint Press Release by the European Union and Republic of Armenia on the Initialing of the EU-Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (Brussels, March 21, 2017) // European Union External Action Service; Mogherini's Spokesperson Calls New EU-Armenia Agreement 'Ambitious' // Mediamax.am. 2017.

17 Keohane R. O., Nye J. S. Power and Interdependence Revisited // International Organization. 1987. Vol. 41, No. 4. Pp. 725–753.

если они противоречат ее обязательствам перед ЕАЭС.¹⁸ В случае, если интеграция в ЕАЭС или ЕС достигнет уровня, несовместимого с обязательствами Армении перед другим союзом, с большой вероятностью снова возникнут разногласия, если не будут предусмотрены механизмы предотвращения подобных конфликтов. Необходимы всеохватные институты для улаживания потенциальных конфликтов, вытекающих из изменений в структуре экономической интеграции.

Всеохватные институты и межрегиональные экономические отношения

Ключевой структурой для улаживания связанных с торговлей конфликтов является ВТО. Эта организация располагает сводом четких правил для разрешения торговых споров и предусматривает проведение переговоров и механизмы потенциальной компенсации для стран, на которые негативно повлияет углубление региональной торговой интеграции других членов ВТО. Проведение предварительных консультаций о расширении таможенных союзов с затронутыми этим расширением сторонами является стандартной практикой ВТО. Согласно нормам ВТО, страны, интересы которых затрагивает создание определенным членом ВТО таможенного союза (связанное с повышением фиксированных таможенных пошлин), должны сначала договориться с этой страной о компенсации, прежде чем предоставленные уступки будут отменены.

Так, компенсации были предоставлены в связи с расширениями ЕС в 2004 и 2007 годах. Кроме США, в результате расширения 2004 года у Евросоюза потребовали компенсаций такие страны — члены ВТО, как

18 Kostanyan H., Giragosian R. EU-Armenian Relations: Seizing the Second Chance // CEPIS. 2016.

Австралия, Аргентина, Бразилия, Гватемала, Индия, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Малайзия, Новая Зеландия, Пакистан, Панама, Таиланд, Тайвань, Уругвай, Филиппины, Эквадор, Южная Корея и Япония.¹⁹ В марте 2006 года США и ЕС подписали двустороннее соглашение, предусматривающее компенсацию за последствия расширения.²⁰ Согласно этому соглашению, ЕС ввел новые тарифные квоты на экспорт из США бескостных окороков, птицы и кукурузно-глютеновой муки, расширил глобальные тарифные квоты, в том числе на готовые пищевые продукты, фруктозу, свинину, рис, ячмень, пшеницу, кукурузу и фруктовые соки, и снизил пошлины на белковые концентраты, рыбу, алюминиевые трубы и молибденовую проволоку.

В недавнем прошлом именно в ВТО решались вопросы, вызывавшие обеспокоенность ЕС, США, Японии и других членов ВТО в связи с вступлением Армении в ЕАЭС. Кроме того, Россия обратилась в ВТО в отношении своей обеспокоенности заключением Украиной соглашения о УВЗСТ.²¹ Аналогично, ЕС, Россия и Украина с 2013 года пытались решить несколько торговых споров друг с другом, используя механизмы ВТО. В принципе ВТО может служить инструментом для решения вопросов, вызывающих озабоченность государств, на которые отрицательно повлияет вступление члена ВТО в ЕАЭС или УВЗСТ.

Однако механизмы ВТО, возможно, не смогут решить все экономические конфликты в регионе. Во-первых, в отличие от Евросоюза, сам ЕАЭС не входит в ВТО, как и его страна-член Беларусь. Две другие страны региона, Азербайджан и Сербия, также не вступили

19 WTO Challenges Emerge over EU Expansion // Bridges. 2004. Vol. 8, No. 33.

20 EU Enlargement // U.S. Trade Representative. Undated.

21 Gabon announces final deal reached with WTO members on tariff changes // World Trade Organization. 2014. November 17.

в ВТО. Сербия имеет статус кандидата на вступление в ЕС и ведет переговоры о создании ЗСТ с ЕАЭС. Содействие вступлению в ВТО этих стран может способствовать появлению институциональной основы для решения споров в долгосрочной перспективе. Кроме того, вступление в ВТО потребовало бы от этих стран существенных реформ системы внутренних институтов и экономики, что могло бы способствовать укреплению правопорядка и практики соблюдения действующих правил. Однако процесс вступления в ВТО может быть продолжительным и вряд ли обеспечит простое решение в кратко- или среднесрочной перспективе.

В прошлом ЕС и России также удавалось урегулировать проблемы, связанные с региональной экономической интеграцией третьих стран. В рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией стороны обсудили экономические последствия расширения ЕС 2004 года и в конечном итоге подписали соглашение, согласно которому Евросоюз в качестве компенсации скорректировал пошлины.²² В актуальном политическом климате оживление подобного формата двусторонних переговоров в краткосрочной перспективе очень маловероятно. Кроме того, многосторонние экономические отношения в Европе усложнились, поскольку ЕАЭС официально отвечает за вопросы торговой политики стран-членов, а Грузия, Молдова и Украина не входят ни в ЕС, ни в ЕАЭС. Все стороны должны присутствовать за столом переговоров, когда речь идет об их экономических отношениях. Все же и аналитикам, и политикам следует помнить о положительном прецеденте, установленном в 2004 году: возможно не только проведение подобных переговоров, но и достижение соглашения.

22 EU Council Press Release: Joint Statement on EU Enlargement and EU-Russia Relations (Luxembourg, April 2004) // European Union. См. также: Gower J. EU-Russian Relations and the Eastern Enlargement: Integration or Isolation? // Perspectives on European Politics and Society. 2000. Vol. 1, Issue 1. Pp. 75–93.

Мы рекомендуем использовать сосуществование инициатив региональной интеграции в Евразии как основу для начала более широкого экономического диалога между ЕС и ЕАЭС, который послужит попыткой преодолеть актуальную антагонистическую динамику. Этот диалог, который можно вести на постоянной основе между комиссиями ЕС и ЕАЭС, в конечном итоге, возможно, приведет к переговорам о межрегиональном экономическом сотрудничестве — какую бы форму оно ни приняло. Кроме того, он может способствовать возникновению более открытой институциональной базы, которая усилит ориентацию на сотрудничество и объединение в регионе.

Несомненно, предложение начать подобный диалог высказывается не впервые, как и связанные с ним опасения.²³ Пока Евросоюз совсем не расположен установить официальные отношения с органами ЕАЭС, несмотря на то, что обычно он горячо поддерживает проекты региональной интеграции во всем мире.²⁴ Это нежелание обусловлено несколькими причинами. Во-первых, многие представители ЕС утверждают, что диалог о технических вопросах, который вряд ли поможет решить основные политические проблемы, послужит легитимацией российской внешней политики (против которой Евросоюз решительно возражает).²⁵ Во-вторых, любые попытки ЕС и ЕАЭС договориться о создании ЗСТ столкнутся с юридическими ограничениями по той причине, что Беларусь не входит в ВТО.²⁶ А в-третьих, несмотря на то, что при создании ЕАЭС бралась за основу организационная структура Евросоюза, характер работы этих

23 Dragneva-Lewers R., Wolczuk K. Trade and Geopolitics: Should the EU Engage with the Eurasian Economic Union? 2015. April 2; Nltoiu, 2017.

24 Söderbaum F., Stålgren P., Van Langenhove L. The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis // Journal of European Integration. 2005. Vol. 27, No. 3. Pp. 365–380.

25 Dragneva, Wolczuk, 2015.

26 Choi W. Legal Problems of Making Regional Trade Agreements with Non-WTO-Member States // Journal of International Economic Law. 2005. Vol. 8, No. 4. Pp. 825–860.

организаций существенным образом различается, что заставляет некоторых утверждать, что они не являются подходящими партнерами.²⁷

Мы полагаем, что, несмотря на эти оговорки, все же следует открыть канал коммуникации между двумя комиссиями. На первом этапе он мог бы выглядеть как обычная дипломатическая работа двух организаций, которые официально представляют все страны, входящие в соответствующие таможенные союзы. Внутренние процедуры ЕАЭС должны развеять опасения, что Россия откажет своим партнерам по союзу в праве голоса в подобных переговорах; несмотря на то, что российская экономика является с большим отрывом самой крупной в организации, Россия не имеет привилегий при голосовании.²⁸ В случае переговоров с Евросоюзом комиссия ЕАЭС должна будет получить соответствующий мандат от всех стран-членов. Если организация, представляющая все страны ЕАЭС, с одной стороны, и организация, представляющая все государства Евросоюза, с другой, вступят в диалог, есть шанс, что их взаимодействие будет способствовать укреплению и легитимации более деполитизированных органов и консолидации внутренних процедур и обязательств. Выдвижение на первый план более технократических механизмов, основанных на четких правилах, увеличит вероятность прагматичного разрешения споров.

Общим знаменателем подобной инициативы, скорее всего, станет базовый обмен информацией по экономическим вопросам (который возможен уже сегодня) вслед за официальным признанием

27 Dragneva R., Wolczuk K. *The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power*. London: Chatham House, 2017; Vinokurov et al., 2016.

28 Dragneva, 2013; Libman A. *Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined* // *Rising Powers Quarterly*. 2017. Vol. 2, No. 1. Pp. 81–103.

ЕАЭС Евросоюзом — шагом, к которому Брюссель пока не готов. Признание могло бы дать политический импульс к переговорам, достижению соглашения по ведущим принципам экономического сотрудничества и прозрачности и соблюдению этих принципов. На первом этапе диалог мог бы предоставить возможность возвращения за стол переговоров для обсуждения вопросов, касающихся всех членов обоих таможенных союзов, как в случае с потенциальными противоречиями в связи с недавним соглашением Армении с ЕС.

Если такой диалог принесет плоды, в конечном итоге он может способствовать обнаружению островков экономического сотрудничества. Потенциальные области сотрудничества обширны и не обязательно касаются торговли.²⁹ Так, возможно углубление сотрудничества между организациями, занимающимися развитием, такими как Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Евразийский банк развития (ЕАБР), в целях оказания поддержки проектам, способствующим использованию особых форматов взаимодействия и продвижению общих экономических целей, например, развития инфраструктуры. Это взаимодействие может принять форму официального сотрудничества, основанного на меморандумах и соглашениях, предусматривающих также совместное финансирование проектов в «серединных странах».³⁰ Можно рассмотреть проведение таких проектов в Армении и Беларуси (которые уже входят в обе организации) или, например, в Молдове, если эта страна будет добиваться членства в ЕАБР. Наконец, диалог между ЕС и ЕАЭС может касаться вопроса институционального развития для укрепления основанной на правилах региональной экономической интеграции.

29 Vinokurov et al., 2016.

30 Все страны — члены ЕС и ЕАЭС, а также «серединные страны» входят в ЕБРР, членство в ЕАБР открыто для всех стран и не привязано к членству в ЕАЭС.

При успехе этого подхода он может служить в качестве межорганизационного форума, который может быть расширен в целях проведения трехсторонних консультаций с другими партнерами в регионе. Стороны, добивающиеся проведения трехсторонних консультаций в связи с опасением, что их экономические интересы будут затронуты двусторонними торговыми соглашениями, должны будут документально обосновать конкретные негативные последствия, которые, по их прогнозам, могут возникнуть из-за торговли или углубления экономических отношений с третьей стороной. Подобный механизм можно использовать также для обеспечения обмена информацией и прозрачности, не нарушая право любого государства или таможенного союза на углубление экономических связей с третьими сторонами. Об условиях таких консультаций комиссии (действующие по мандатам от всех стран-членов) должны договориться с третьей страной заранее.

Несомненно, мы признаем, что успех нашего предложения далеко не очевиден. Однако мы можем утверждать с большой долей уверенности, что статус-кво не является жизнеспособной, устойчивой альтернативой. Если рекомендуемый нами диалог будет начат, появится шанс на укрепление доверия, что придаст конструктивный импульс региону, испытывающему в нем крайнюю необходимость.

Подходы к решению конфликта вокруг «серединных стран»

Александр Чалый

Определение «серединных стран»

Любой анализ проблемы «серединных стран» должен начинаться с четкого определения этого термина. Согласно базовому определению, «серединные страны» — это страны ОБСЕ, формально не присоединившиеся ни к «коллективному Западу» (то есть США и ЕС), ни к России. Иными словами, «серединные страны» не входят ни в НАТО, ни в ОДКБ, ни в ЕС, ни в ЕАЭС. Согласно этому определению, почти все европейские страны — участницы ОБСЕ, не входящие ни в западные, ни в российские союзы, относятся к «серединным странам».

Но, разумеется, не все эти государства представляют интерес для данного проекта, рассматривающего конфликт между Россией и Западом. Следует ограничить определение теми государствами, которые являются предметом конфронтации между Западом и Россией — перед этими странами стоит вопрос потенциального членства в геополитических или геоэкономических союзах, представляющих собой основные геополитические и геоэкономические центры на европейском континенте. Таким образом, можно исключить такие государства, как Швейцария, поскольку Запад и Россия придерживаются единой позиции относительно их статуса.

Здесь играет роль географическое положение, а именно территориальная близость к обоим союзам. Например, Украина, Грузия, Азербайджан и Молдова расположены на территории, физически отделяющей Россию от Запада. Другие страны, такие как Сербия, Македония и Босния и Герцеговина, находятся между Россией и Западом в геополитическом и геоэкономическом, но не территориальном смысле, поскольку не имеют общих границ с Россией. Их можно назвать геополитическими и геоэкономическими анклавами внутри НАТО и ЕС. Многие представители Запада считают их вступление в евроатлантические институты неизбежным, но Россия этого мнения явно не разделяет.

Итак, факты свидетельствуют о том, что географическое положение ключевым образом влияет на уровень и интенсивность соперничества между Западом и Россией. Этот вывод подтверждается тем фактом, что в настоящее время все государства, территориально расположенные между Западом и Россией — Украина, Грузия, Молдова и Азербайджан — страдают от горячих или замороженных конфликтов.

Некоторые эксперты, в том числе некоторые участники этого проекта, относят Беларусь и Армению к «серединным странам», аргументируя это тем, что эти страны в последние несколько лет все в большей степени становятся предметом геополитического соперничества между Западом и Россией. Однако оба государства официально определили свой геополитический и геоэкономический статус, вступив и в ОДКБ, и в ЕАЭС в качестве полноправных членов. Тем не менее, некоторые западные дипломаты и эксперты не исключают, в особенности после 2014 года, возможности их геополитической переориентации и предпринимают в связи с этим определенные действия.¹

1 См., например, Babayan N. The In-Betweeners: The Eastern Partnership Countries and the Russia-West Conflict // Transatlantic Academy. 2016. No. 5. P. 13.

В условиях нарастающей конфронтации между Западом и Россией, вызванной украинским кризисом, такой подход может способствовать дальнейшей дестабилизации европейской безопасности. Если Беларусь и Армения считаются «серединными странами», то нужно относить в эту группу и такие страны ЕС и НАТО, как Венгрия или Латвия, геополитическую переориентацию которых некоторые российские эксперты считают возможной. Словом, если последовательно применять критерии, в группу «серединных стран» можно отнести только Украину, Молдову, Грузию и Азербайджан.

Украина как «серединная страна»

Чтобы понять, какие меры безопасности и политические договоренности возможны в отношении «серединных стран», важно проанализировать ситуацию в Украине. Из-за своего экономического и военного потенциала и стратегического расположения Украина с момента обретения независимости находилась в центре конфликта между Западом и Россией. В конце концов, именно незаконная аннексия Крыма Россией и война в восточной Украине поставили под вопрос основные принципы европейского порядка, установившегося после окончания холодной войны. Таким образом, поиск возможных вариантов действия для Украины или, по крайней мере, возможностей устойчивой деэскалации кризиса будет иметь последствия далеко за пределами Украины и, соответственно, должен стать приоритетной целью.²

2 Поскольку в 1993-2009 годах я напрямую участвовал в разработке и принятии всех ключевых международных соглашений, связанных с международной безопасностью Украины, у меня есть четкое понимание многих связанных с кризисом вопросов, а также ясное представление о важнейших составляющих возможных реалистических и устойчивых мер по восстановлению безопасности в этом регионе.

Статус Украины в системе международной безопасности: исторический обзор

1991–1996 годы: неиспользованная возможность утверждения постоянного нейтралитета

Когда 24 августа 1991 года Украина объявила независимость, Киев официально намеревался утвердить статус постоянно нейтрального государства. Это намерение было закреплено в декларации о независимости от Советского Союза, принятой украинским парламентом 16 июля 1990 года.³ В декларации провозглашалось намерение Украины стать постоянно нейтральным государством, которое не входит в военные блоки и придерживается трех неядерных принципов: не принимать, не производить и не приобретать ядерного оружия. Аналогично, первый закон о вооруженных силах, вступивший в силу 6 декабря 1991 года, подтверждал, что Украина стремится к нейтралитету и соблюдению трех неядерных принципов.⁴

Важно подчеркнуть, что нейтралитет Украины был исторически связан с отказом от ядерного арсенала, унаследованного Киевом от Советского Союза. Поэтому неслучайно, что Будапештский меморандум 1994 года, в котором было формально закреплено присоединение Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), был связан с гарантиями безопасности и территориальной целостности Украины со стороны постоянных членов Совета Безопасности ООН, в том числе США и России.⁵ Иными словами, Будапештский меморандум был, в сущности, особой формой международного признания нейтрального

3 Декларация про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII.

4 Про Збройні Сили України. Закон від 06.12.1991 № 1934-XII.

5 Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (Нью-Йорк, 19 декабря 1994 года) // ООН.

статуса Украины, поскольку он предполагал, что в вопросах, связанных с государственной безопасностью, Украина не может принимать сторону одного из гарантов против интересов другого. С этой точки зрения Будапештский меморандум схож с Австрийским государственным договором 1955 года, в котором СССР, США, Великобритания и Франция гарантировали статус Австрии в качестве независимой и постоянно нейтральной страны, хотя в этом договоре положение о нейтралитете было сформулировано гораздо более определенно.

После подписания Будапештского меморандума Украина могла бы далее укреплять статус постоянно нейтрального государства, с одной стороны, де-факто следуя принципам нейтралитета во внешней политике, а с другой — добиваясь юридического признания своего нейтралитета другими государствами и международными организациями. К сожалению, события разворачивались иначе. Сразу после подписания меморандума внешняя политика Украины начала отходить от нейтралитета.

1996–2010 годы: путь к интеграции/членству Украины в НАТО

Начиная с 1996 года, интеграция Украины в НАТО была провозглашена в качестве официальной политики страны. В 1997 году были официально оформлены отношения Украины и НАТО и разработаны планы всеобъемлющего сотрудничества. Так, 9 июля 1997 года на саммите в Мадриде Украина подписала Хартию об особом партнерстве между НАТО и Украиной, согласно которой была учреждена Комиссия Украина — НАТО.⁶ В начале 2000-х Украина официально

⁶ Хартия об особом партнерстве между Организацией Североатлантического договора и Украиной (Мадрид, 9 июля 1997 года) // НАТО.

объявила о цели вступления в НАТО в будущем. Так, 23 мая 2002 года Совет национальной безопасности и обороны Украины под председательством президента объявил о намерении страны вступить в НАТО.⁷ 6 апреля 2004 года парламент ратифицировал соглашение о статусе сил, позволяющее войскам НАТО действовать на территории Украины.⁸

Стремление Украины вступить в НАТО достигло пика 3 апреля 2008 года на саммите НАТО в Бухаресте. Киев надеялся, что саммит даст толчок разработке Плана действий по членству в НАТО, связанного с конкретными шагами к вступлению в альянс. Страны — члены НАТО не смогли достичь консенсуса по этому вопросу, однако опубликовали заявление, в котором утверждалось: «Сегодня мы пришли к соглашению о том, что [Украина и Грузия] станут членами НАТО».⁹ Однако не было предложено ни практических шагов к достижению этой цели, ни четких сроков вступления. На практике это привело к тому, что определение геополитической ориентации Украины (или решение о неучастии в военных блоках) было отложено на неопределенный срок, а ее статус в качестве «серединной страны» укрепился — ситуация, создавшая для Украины серьезные проблемы.

2010–2014 годы: внеблоковый статус

После прихода к власти Януковича в 2010 году темп сотрудничества с НАТО замедлился, а цель вступления была снята с официальной

7 Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 травня 2002 року.

8 Президент України Леонід Кучма підписав закон про швидкий доступ військ НАТО на українську територію // Радио Свобода. 2004. 6 квітень.

9 Заявление по итогам встречи в верхах в Бухаресте (обнародовано главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Бухаресте 3 апреля 2008 г.) // НАТО.

внешнеполитической повестки страны. Вместо этого в новом законе о внешней политике провозглашался «внеблоковый статус» Украины.¹⁰ В статье 11 Украина была названа внеблоковым государством, не участвующим в военно-политических союзах. Однако закон не вносил определенности относительно геополитического статуса Украины. Украинская элита, которая была не готова окончательно исключить какой-либо из вариантов, сохраняла долю амбивалентности в определении термина «внеблоковый статус». Как в то время писал министр иностранных дел в правительстве Януковича, для него «внеблоковый статус» означал, что Украина является «открытой, а не закрытой [...] для сотрудничества с НАТО».¹¹ Амбивалентность вокруг этого вопроса — и ощущение внешних держав, что определение может легко поменяться после смены правительства — спровоцировала кризис, начавшийся в 2014 году в Украине и вокруг нее.

После 2014 года: снова на пути к вступлению в НАТО

После революции на Майдане в феврале 2014 года и вступления в должность президента Украины Петра Порошенко в мае того же года внеблоковый статус Украины был отменен, а вступление в НАТО снова стало приоритетом украинской внешней политики. 23 декабря 2014 года парламент оформил эти изменения в поправках к законам «О принципах национальной безопасности Украины» и «О принципах внутренней и внешней политики».¹² Эти поправки подтверждают намерение Украины добиваться евроатлантической

10 Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон від 01.07.2010 № 2411-VI.

11 Грищенко К. За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской внешней политики // Зеркало недели. 2010. 16 июля.

12 Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості. Закон від 23.12.2014 № 35-VIII.

интеграции и закрепляют цель углубления сотрудничества с НАТО для достижения критериев, необходимых для вступления. Это актуальные внешнеполитические приоритеты страны.

Выводы

Последние 26 лет Украина является «серединной страной». Ее внешнюю политику характеризовали хаотичные и несостоятельные попытки сохранения баланса между Западом и Россией. В результате Украина оказалась в вакууме безопасности, потеряла контроль над частью собственной территории и вынуждена самостоятельно применять право на самооборону против российской агрессии. Из государства, которое в конце 1990-х – начале 2000-х годов почти повсеместно признавалось ключевым элементом зарождающейся европейской системы безопасности, Украина превратилась в основной источник нестабильности в Европе. Учитывая неотъемлемую роль Украины в европейской безопасности, какое бы то ни было восстановление устойчивого мира и безопасности в регионе едва ли возможно, если не будет разрешен конфликт.

Всем сторонам, в том числе Украине, России и Западу, следует признать ответственность за кризис безопасности в Украине и вокруг нее. Западу и России следует взять на себя ответственность за недостижение консенсуса относительно приемлемых для обеих сторон мер безопасности в отношении Украины. Украине следует признать, что страна, с 1991 года принимавшая различные стороны в конфронтации между Западом и Россией, в особенности в вопросах большого стратегического значения, также несет долю ответственности за собственные проблемы.

Возможные сценарии для Украины

Исходя из актуального кризиса в Украине и вокруг нее, ситуация может развиваться по пяти различным сценариям. Я обозначу их как «Война», «Мир», «Ни войны, ни мира», «Холодная война» и «Холодный мир». Первые два из названных сценариев — открытая война или полный мир — кажутся крайне маловероятными в нынешних условиях и не будут здесь рассматриваться. Из трех рассматриваемых сценариев первый, «Ни войны, ни мира», в сущности, реализуется сегодня, в то время как «Холодная война» (сценарий 2) и «Холодный мир» (сценарий 3) могли бы быть реализованы в будущем.

Сценарий 1: Ни войны, ни мира

При реализации этого сценария, то есть в нынешней ситуации, ориентация Украины остается неопределенной, а Запад и Россия продолжают вести жесткое соперничество за Украину без установленных правил. Запад по-прежнему подчеркивает право Украины, согласно хельсинкским принципам, свободно выбирать союзы в сфере безопасности, а Россия указывает на противоречащий хельсинкский принцип неделимости безопасности.¹³ Ни одна из сторон не хочет ограничивать будущую свободу маневра установлением четких правил или договоренностями о мерах безопасности, за исключением таких экстренных случаев, как Минские соглашения. Цель этих соглашений — окончание боевых действий в восточной Украине, а не устойчивое мирное урегулирование кризиса в Украине

¹³ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт (Хельсинки, 1 августа 1975 года) // ОБСЕ.

и вокруг нее. Однако последние три года продемонстрировали, что стабильное прекращение огня невозможно без всеобъемлющего урегулирования ситуации и принятия приемлемых для всех сторон мер безопасности в отношении Украины. В рамках этого сценария такое решение невозможно, и поэтому кризис в Украине и вокруг нее продолжается в форме военной конфронтации низкой интенсивности. Возникающая в результате стратегическая амбивалентность представляет серьезную угрозу безопасности и территориальной целостности Украины, поскольку Киев вынужден самостоятельно защищаться от российской агрессии на востоке Украины. Согласно этому сценарию, Украина остается без каких бы то ни было формальных гарантий со стороны Запада относительно реальной помощи в рамках коллективной обороны в случае полномасштабного вторжения России.

Сценарий 2: «Холодная война»

Сценарий «холодной войны» был бы реализован, если бы Запад и Россия были готовы установить определенные границы допустимого и найти приемлемые для обеих сторон меры безопасности, ограничивающие — но не прекращающие — их конфронтацию из-за Украины. В частности, Запад и Россия должны были бы договориться о глубокой заморозке конфликта в Донбассе, начиная с устойчивого прекращения огня на нынешней линии соприкосновения и, в конечном итоге, о миротворческой операции в целях обеспечения его соблюдения.

При реализации этого сценария Украина напоминала бы Западную Германию во времена холодной войны. Украина, Запад и Россия (не определяя окончательно вопрос принадлежности Донбасса и

Крыма Украине) обязались бы не применять силу с целью изменить де-факто существующие линии соприкосновения с Донбассом и Крымом. Не имея на то гарантий, Киев все же надеялся бы, что в конце концов, как Германия в 1989 году, восстановит территориальную целостность.

В рамках сценария «холодной войны» Украина могла бы вступить в НАТО (как это сделала Западная Германия) согласно «пакетному» соглашению между Западом и Россией, предусматривающему, например, отмену санкций против России. В качестве альтернативного решения, США могли бы сделать Украину важным союзником вне НАТО.

В случае реализации этого сценария Запад и Россия (как и во времена холодной войны) не прекратили бы соперничество за Украину. Однако их борьба следовала бы установленным правилам. В этом заключается принципиальное отличие данного сценария от описанного выше сценария 1.

Сценарий 3: «Холодный мир»

Сценарий «холодного мира» предполагает, что и Запад, и Россия попытаются разрешить кризис безопасности в Украине и вокруг нее на основе сотрудничества, а не конфронтации. Этот сценарий признает необходимость достижения устойчивого стратегического консенсуса между Украиной, Западом и Россией в отношении статуса Украины как «серединной страны» на долгосрочную перспективу. Понятно, что этот сценарий требует наибольших дипломатических усилий и политической воли от всех заинтересованных сторон, в том числе Украины.

В рамках этого сценария Украина, Запад и Россия могут выбирать из нескольких вариантов приемлемых для всех сторон мер безопасности в отношении Украины.

- Во-первых, они могут объявить нейтралитет Украины на основании мер и гарантий безопасности, имеющих обязательную юридическую силу. Это означало бы своего рода «австризацию» Украины с использованием механизмов, предусмотренных в Австрийском государственном договоре 1955 года. Этот договор восстанавливал независимую и демократическую Австрию, а подписавшие стороны — Советский Союз, США, Великобритания и Франция — гарантировали Австрии статус постоянно нейтральной страны.
- Второй вариант — реализация подобного механизма путем преобразования Будапештского меморандума резолюцией Совета Безопасности ООН в документ, имеющий обязательную юридическую силу.
- В-третьих, возможна разработка специального международного соглашения, в котором Запад и Россия официально признавали бы за Украиной статус постоянно нейтрального государства.
- Четвертый подход связан с закреплением нейтралитета Украины с помощью не имеющих юридической силы обязательств, а именно простого подтверждения записанных в Будапештском меморандуме гарантий безопасности сторонами, подписавшими этот документ.
- Наконец, этого можно достичь за счет международного признания за Украиной статуса неприсоединившейся страны на основании принятой внутри страны поправки к конституции. Этот вариант повторял бы подход, выбранный Финляндией после Второй мировой войны.

С учетом описанной выше постсоветской истории Украины представляется, что австрийское решение имеет наибольшие шансы на успех, поскольку в этом случае все стороны соглашаются с одними и теми же принципами и правилами игры.

Переход от конфронтации к сотрудничеству в отношении «серединных стран»

Для достижения самого оптимистичного сценария для Украины Запад и Россия должны начать двигаться от конфронтации к сотрудничеству в отношении не только Украины, но и других «серединных стран». Эта конфронтация стала главной причиной нынешнего глубокого системного кризиса в отношениях между Западом и Россией. В результате этого кризиса система европейской безопасности разрушена, а взаимодействие между Россией и Западом во всех сферах характеризуется постоянно нарастающей напряженностью. Можно полагать, что эта напряженность между Россией и Западом в Европе будет усиливаться и в дальнейшем.

На сегодняшний день очевидно, что проблема «серединных стран» спровоцировала начало новой холодной войны в Европе. Для решения этой проблемы будет необходим комплексный пакет принципов, норм и специальных политических мер. Только такой подход сделает возможным переход от конфронтации к сотрудничеству между Западом и Россией в отношении государств, находящихся между ними. При этом необходимо предусмотреть меры на трех уровнях:

1. великие державы (западные державы и Россия),
2. «серединные страны»,
3. ОБСЕ и Совет Европы.

Великие державы

Без политической воли со стороны Запада и России невозможно прекратить их конфронтацию из-за стратегического выбора «серединных стран». Новая политика разрядки должна способствовать достижению консенсуса между Западом и Россией в отношении статуса «серединных стран». Основанием такого консенсуса должно стать признание того, что НАТО и ЕС, с одной стороны, и ОДКБ и ЕАЭС — с другой, достигли естественных географических границ. Попытки продолжать расширение в одностороннем порядке, то есть без консенсуса великих держав, приведут к существенной дестабилизации европейской системы безопасности во всех аспектах.

Иными словами, невозможно продолжать одностороннее расширение этих институтов в целях включения новых «серединных стран», не ставя под угрозу их территориальную целостность и суверенитет — два важнейших принципа Хельсинкского заключительного акта. Таким образом, Западу и России следует взять на себя обязательство, что любое новое расширение институтов каждой из сторон возможно только на основании ясно выраженного обоюдного согласия.

В целях достижения и реализации этого консенсуса Западу и России следует подтвердить взаимозависимость между принципом свободы выбора союзов и принципом неделимости безопасности, закрепленную в Парижской хартии и Астанинской декларации ОБСЕ — иными словами, признать, что безопасность одного государства неразрывно связана с безопасностью всех остальных.¹⁴ Это признание соответствовало бы критериям вступления в НАТО,

¹⁴ Парижская хартия для новой Европы (Париж, 21 ноября 1990 года) // ОБСЕ; Астанинская юбилейная декларация на пути к сообществу безопасности (Астана, 1 декабря 2010 года) // ОБСЕ.

согласно которым все потенциальные члены перед вступлением должны решить территориальные и пограничные споры с соседними государствами.¹⁵

На следующем этапе Запад и Россия совместно со всеми «серединными странами» должны немедленно начать всестороннее обсуждение в рамках ОБСЕ с целью достичь договоренности относительно геополитического и геоэкономического статуса «серединных стран», который был бы приемлем для всех сторон. Решения о специфических мерах безопасности для «серединных стран» следует принимать на основе консенсуса. Но можно ожидать, что любое соглашение, достигнутое в результате подобных переговоров, могло бы содержать следующие элементы:

- договор о европейской безопасности,
- членство в альянсе или военная помощь вне рамок альянса,
- постоянный или временный нейтралитет,
- нейтралитет, однако с военными связями с НАТО и/или ОДКБ,
- многосторонние гарантии безопасности.

Для начала этого процесса Россия и Запад могли бы либо совместно выдвинуть идею проведения саммита о европейской безопасности для всех стран ОБСЕ (что-то вроде «Хельсинки 2.0»), где решение проблемы «серединных стран» было бы одним из основных приоритетов, либо инициировать отдельные саммиты с каждым из «серединных стран» для обсуждения статуса этого государства в системе международной безопасности при участии всех заинтересованных стран ОБСЕ.

15 Study on NATO Enlargement // NATO. 1995.

«Серединные страны»

В условиях нарастающей конфронтации между Западом и Россией «серединным странам» следует использовать стратегии таких стран, как Австрия и Финляндия, благодаря которым этим странам удалось не только избежать столкновения между великими державами на своей территории, но и содействовать миру между ними. «Серединные страны» должны признать, что принятые ими решения способствовали нарастанию напряженности между Западом и Россией, а в некоторых случаях поставили под угрозу их собственную территориальную целостность и государственность. Даже если Западу и России не удастся достичь консенсуса относительно их геополитического и геоэкономического статуса, «серединные страны» могут и должны взять на себя обязательства по осуществлению внешней политики и политики безопасности на основе принципов нейтралитета или неприсоединения. Иными словами, им следует сохранять равную дистанцию с Россией и Западом.

История последних 25 лет продемонстрировала истинность простого правила: если «серединная страна» хочет вступить в геополитический или геоэкономический союз с одной из сторон в ситуации, когда великие державы не достигли консенсуса по этому вопросу, это государство будет разделено. Единственный вопрос — как, где и когда этот раздел произойдет (смотри примеры Молдовы, Грузии и Украины). Хотя все сепаратистские образования в этих странах по крайней мере отчасти возникли из-за реального недовольства местного населения, это недовольство — как и сопутствующие ему территориальные споры — впоследствии использовалось в геополитических целях. Во времена холодной войны те из расположенных между двумя блоками государств, которые преследовали политику нейтралитета, сохранили территориальную целостность даже в

условиях высокой напряженности в отношениях между великими державами (например, Австрия и Финляндия). Кроме того, «серединным странам» следует признать, что новая политика разрядки между Западом и России является лучшей основой для процесса мирных переговоров в целях восстановления их территориальной целостности и разрешения конфликтов в этих странах.

ОБСЕ и Совет Европы

В соответствии со своими полномочиями ОБСЕ и Совет Европы должны сделать все возможное для включения в повестку дня вопросов, которые способствовали бы реализации упомянутых выше предложений. Кроме того, им следует начать процесс новой разрядки и разработать новые политические меры по достижению устойчивого консенсуса между Западом и Россией в отношении гео-политического и геоэкономического статуса «серединных стран».

Ориентированный на сотрудничество трансрегионализм и проблема «серединных стран»

Юлия Никитина

Отношения между Россией и Западом в настоящее время переживают кризис, бросивший тень также на так называемые «серединные страны». Парадоксально, что с западной точки зрения кризис в отношениях с Россией неожиданно начался в 2014 году с действий Москвы в Украине. Россия же считает истоками кризиса схемы поведения, возникшие уже во время конфликта в Косово в 1999 году. Для Запада кризис имеет региональный масштаб и касается европейской/евразийской безопасности, а для России он глобален и касается правил мирового порядка и норм, регулирующих вмешательство во внутренние дела. Таким образом, хотя стратегия выхода из кризиса, направленная на решение вопросов региональной безопасности в Европе/Евразии, возможно, выгоднее с точки зрения Запада, для Москвы она не приведет к полному прекращению столкновения, поскольку Москва стремится к установлению правил не только на региональном, но и на глобальном уровне.

По мнению России, в центре глобального управления должны находиться «мощные региональные организации», а международную стабильность можно обеспечить, выработав правила взаимодействия

региональных организаций.¹ В настоящей статье развивается эта идея межорганизационного диалога как средства укрепления глобальной и региональной безопасности и объясняется, почему подобное сотрудничество может быть выгодным также для западных институтов.

В настоящее время Запад фактически отказывается признать созданные Россией региональные организации — ОДКБ и ЕАЭС — что привело к тупиковой ситуации в межорганизационном взаимодействии. Без этого признания невозможен диалог, направленный на сглаживание противоречий. В данной статье предлагается выход из тупика, способствующий усилению практического взаимодействия между организациями, но при этом оставляющий за скобками вопрос признания. Укрепление диалога между институтами — ведущее к ориентированному на сотрудничество трансрегионализму — хоть и не решит всех имеющихся проблем, может уменьшить давление на «серединные страны» и избавить их от необходимости делать выбор из двух взаимоисключающих вариантов.

Региональная интеграция как способ предотвращения новых конфликтов

В принципе, чтобы избежать повторения конфликта, можно использовать две противоположные стратегии: (1) изоляция потенциально опасного игрока (с помощью санкций и исключения из международных форумов), (2) интеграция этого игрока в более широкие региональные структуры с целью получить контроль

1 Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2014. 24 октября.

над его институциональным развитием. Опыт двух мировых войн продемонстрировал, что изоляционизм и исключение ведут к реваншизму, в то время как интеграция и прозрачность в рамках институтов ведут к мирному сосуществованию. Однако развитие событий в послевоенной Германии и Японии можно объяснить не только включением этих стран в западный демократический мир, но и сменой режима и оккупацией.

В связи с этим возникает вопрос, можно ли достичь интеграции без предварительной смены режима и демократизации извне, сопряженной с созданием институтов и проведением реформ. Другой вопрос — необходимо ли для достижения цели сочетание всех трех элементов: смены режима, демократизации (идущей изнутри или импортированной) и интеграции? Кроме того, имеет значение последовательность событий. Являются ли смена режима и демократизация факторами, облегчающими интеграцию, или наоборот — интеграция ведет к дальнейшей демократизации внутренних институтов и, в конечном итоге, к мирной смене режима?

По всей видимости, Запад и Россия придерживаются противоположных точек зрения относительно оптимальной последовательности этих этапов. Запад рассматривает интеграцию в евроатлантические структуры как награду. Для России интеграция — отправная точка реформ, которые в конце концов могут привести к росту глобальной конкурентоспособности страны. Россия видит в интеграции механизм социализации государств в более широком региональном и даже мировом сообществе.

Подходы России и Запада к межорганизационному сотрудничеству также различаются. С точки зрения ЕС и НАТО, межорганизационное сотрудничество перспективно, только если потенциальный партнер

уже продемонстрировал определенную степень эффективности, устойчивость и реальные достижения. Таким образом, ОДКБ и ЕАЭС, эффективность и устойчивость которых вызывают вопросы, не воспринимаются как привлекательные партнеры. ОДКБ и ЕАЭС, напротив, считают, что межорганизационные связи помогли бы им нарастить потенциал за счет социализации в более крупном регионе. Таким образом, для ОДКБ и ЕАЭС содержание межорганизационного сотрудничества не так важно, как сам факт взаимодействия.

Кроме того, Россия и Запад по-разному смотрят на использование институтов в целях повышения стабильности и благосостояния. Для России стабильность и благосостояние общества являются необходимыми условиями для успешного создания региональных институтов и даже для развития гражданского общества и демократии. Для Запада, напротив, укрепление гражданского общества и демократизация вытекают из процесса построения региональных институтов, а рост благосостояния и стабилизация опираются на эти институты. Таким образом, европейский «преобразующий регионализм», направленный на регионостроительство на границах ЕС (закрепленное в программе Восточного партнерства для шести «серединных стран»), исходит из предположения, что европейские нормы и институты обеспечивают стабильность и благосостояние.²

При поиске Россией и Западом компромисса с целью построить более надежный фундамент для стабильности и благосостояния «серединных стран» и стран Евразии в целом необходимо будет решить вопрос различных подходов России и Запада к этим явлениям.

2 Diez T., Pace M. Normative Power Europe and Conflict Transformation // Paper presented at the 2007 European Union Studies Association (EUSA) Conference, Montreal. 2007, May 17–19.

Это особенно важно, поскольку данное различие в подходах лежало в корне политического столкновения по поводу СА Евросоюза с «серединными странами», из-за которого разгорелся украинский кризис в 2014 году.

Возможным решением могло бы быть переосмысление отношений между двумя институциональными центрами притяжения в ключе сотрудничества, а не конфронтации. Теоретически схема региональной интеграции на евразийском континенте, отображенная на рисунке 6.1, способствовала бы более широкому сотрудничеству и предотвращению конфликтов между центрами влияния.

Рисунок 6.1:
Модель распространения норм посредством региональной интеграции



Согласно этой схеме, Россия выступает в качестве посредника региональной трансформации путем распространения евроатлантических норм в другие страны региона. Соперничество здесь не так очевидно, поскольку каждый актер получает желаемое: Запад может распространять свои ценности, Россия служит примером модернизации и выступает в качестве регионального лидера, а «серединные страны» получают четкую модель развития, адаптированную к местным условиям.

В сущности, эта модель органически сложилась в случае ЕАЭС, перенявшего целый ряд норм и стандартов от Евросоюза. Однако отличие от представленной здесь схемы заключается в том, что ЕС официально не принимает участия во внедрении норм и их адаптации. Предложенный здесь подход вряд ли будет применен на практике по очевидным политическим причинам — он неприемлем для многих соседей России. Однако следует иметь в виду этот вариант на случай изменения политических обстоятельств в будущем.

Ориентированный на сотрудничество трансрегионализм

В связи с тем, что подобный сценарий совместного внедрения норм сверху очень маловероятен, потенциальное решение могло бы заключаться в разработке макростратегии сотрудничества, объединяющей различные модели регионального развития под общим знаменателем.

Актуальную стратегию России по поиску такого общего знаменателя можно назвать «*ориентированным на сотрудничество трансрегионализмом*». Данная концепция разрабатывается на двух уровнях: глобальном и панъевропейском.

На глобальном уровне Россия на протяжении ряда лет поддерживала идею, что в будущем мировыми центрами влияния могут стать «мощные региональные организации», а не отдельные великие державы. В своем выступлении на заседании Валдайского клуба в 2014 году Путин довольно четко сформулировал эту мысль:

Кооперация этих центров серьёзно добавила бы устойчивости мировой безопасности, политике и экономике. Но, чтобы наладить

такой диалог, надо исходить из того, что все региональные центры, формирующиеся вокруг них интеграционные проекты имели бы одинаковые права на развитие, чтобы они дополняли друг друга и чтобы никто их искусственно между собой не сталкивал, не противопоставлял.³

В сентябре 2015 года Путин представил идею «интеграции интеграций» на заседании Генеральной Ассамблеи ООН: «В противоположность политике эксклюзивности Россия предлагает гармонизацию региональных экономических проектов, так называемую интеграцию интеграций, основанную на универсальных прозрачных принципах международной торговли».⁴ Выбранное для продвижения этой концепции место указывает на то, что это идея глобального, а не только регионального евразийского масштаба. Концепция «интеграции интеграций» является новой версией идей, которые выдвигались в проекте договора европейской безопасности, предложенного Россией в 2008 году.⁵ Тогда речь шла о региональной безопасности, в то время как более поздние российские проекты рассматривают вопрос экономической интеграции.

Трансрегиональная сеть институтов

Избежать «интеграционной дилеммы» — необходимости выбора между европейской/евроатлантической и евразийской интеграцией — может помочь стратегия ориентированного на сотрудничество

3 Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2014. 24 октября.

4 70-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2015. 28 сентября.

5 Проект договора о европейской безопасности // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2009. 29 ноября.

трансрегионализма в формате *трансрегиональной сети институтов и проектов*.⁶ Хотя ЕС и НАТО отрицают наличие конкуренции и интеграционной дилеммы, указывая на право «серединных стран» независимо принимать внешнеполитические решения, с точки зрения России и «серединных стран» конкуренция все же существует.

Российская концепция интеграции интеграций в настоящее время проявляется в так называемом проекте «большого евразийского партнерства».⁷ Проект большого евразийского партнерства, как его представляет Россия, должен основываться на кооперации между ЕАЭС, Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС), Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и китайской инициативой «Один пояс — один путь» (ОПОП). Будущее взаимодействие должно строиться на открытом регионализме, основанном на принципах ВТО, с целью в долгосрочной перспективе создать зону свободной торговли между упомянутыми организациями и проектами. Эта идея получила принципиальную поддержку со стороны России и стран — членов АСЕАН на саммите в Сочи в мае 2016 года, где прошла встреча представителей секретариатов ЕАЭС, ШОС и АСЕАН.

Если проект большого евразийского партнерства станет успешным, он может послужить фундаментом надрегиональной идентичности на основе открытого регионализма, где конкурирующие региональные проекты сначала находят решение интеграционным дилеммам, так чтобы «серединным странам» не приходилось выбирать между различными центрами влияния. Однако для достижения этой цели

6 Charap S., Troitskiy M. Russia, the West and the Integration Dilemma // Survival. 2013. Vol 55, No. 6. Pp. 49–62.

7 Международный форум «Один пояс, один путь» // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2017. 14 мая.

Евросоюз должен был бы присоединиться к проекту, что на данном этапе представляется крайне маловероятным.

Повесть о двух блоках: НАТО и ОДКБ

В настоящее время наилучшие перспективы сотрудничества открылись бы благодаря какому-либо взаимодействию между существующими организациями. К сожалению, и на этом уровне успехи невелики. Начиная с 2004 года, ОДКБ предприняла несколько попыток установить межорганизационные отношения с НАТО. С точки зрения НАТО, такое официальное признание ОДКБ было бы нецелесообразным, поскольку, по мнению Североатлантического альянса, Россия инициировала ОДКБ в целях противодействия влиянию НАТО и США, и любое сотрудничество между НАТО и ОДКБ только увеличило бы российское влияние в Центральной Азии.⁸ Эту позицию НАТО излагала в официальных сообщениях. Так, согласно заявлению бывшего Генерального секретаря НАТО Расмуссена, сделанному в 2012 году, «мы сотрудничаем с отдельными странами. Мы не видим необходимости в создании новых институциональных структур между НАТО и ОДКБ как организацией».⁹ Однако, несмотря на позицию НАТО и испорченные отношения между Россией и Западом, в 2017 году ОДКБ выразила сожаление по поводу отсутствия взаимодействия с НАТО.¹⁰

Если отвлечься от политических разногласий, как могли бы выглядеть практические подходы к потенциальному сотрудничеству

8 Kucera J. U.S. Blocking NATO-CSTO Cooperation // EURASIANET.org. 2011. February 12.

9 Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen with Moscow-Based Journalists // NATO. 2012. March 26.

10 В ОДКБ указали на отсутствие сотрудничества с НАТО // Военное обозрение. 2017. 25 апреля.

между НАТО и ОДКБ? В течение последних десяти лет представители ОДКБ называли различные потенциальные сферы кооперации, приведенные в таблице 6.1.

В 2007 году ОДКБ стремилась наладить сотрудничество с НАТО по таким вопросам «жесткой» безопасности, как оружие массового уничтожения и контроль над экспортом вооружений, несмотря на то, что эти темы не являются приоритетными для ОДКБ, которая лишь принимает по ним политические декларации. Эти предложения сотрудничества по вопросам «жесткой» безопасности могут указывать на то, что ОДКБ рассматривала НАТО скорее в качестве классического военного блока, или же могут означать, что Россия, являясь ядерной державой и крупным экспортером оружия, существенным образом определяла повестку внутри ОДКБ. Однако, поскольку все эти вопросы уже являются тематическими областями в отношениях между Россией и НАТО или США, нет необходимости создавать еще одну площадку для их обсуждения, тем более, что среди членов ОДКБ только Россия может поддержать содержательный диалог по вопросам «жесткой» безопасности. В 2012 году эти темы исчезли из списка предлагаемых ОДКБ сфер сотрудничества с НАТО.

Афганистан остался основным приоритетом в перечне предложенных ОДКБ областей межорганизационного взаимодействия с НАТО. Однако с самого начала операции в Афганистане НАТО и США установили двустороннее сотрудничество с Россией и государствами Центральной Азии по вопросам, связанным с этой операцией. После официального прекращения миссии НАТО по командованию Международными силами содействия безопасности (МССБ) в 2014 году очень сложно найти новые аргументы для взаимодействия между НАТО и ОДКБ по вопросам безопасности в Афганистане.

Таблица 6.1: Потенциальные сферы сотрудничества между ОДКБ и НАТО с точки зрения ОДКБ

Год	Потенциальные сферы сотрудничества
2007 ^a	• Борьба с терроризмом и оборотом наркотиков • Нераспространение оружия массового уничтожения • Контроль экспорта вооружений • Постконфликтное обустройство Афганистана • Управление границами
2009 ^b	Афганистан: • Совместные операции по борьбе с оборотом наркотиков и помощь при создании национальной нормативно-правовой базы по борьбе с оборотом наркотиков в Афганистане • Обучение и оснащение сил безопасности Афганистана • Экономическая помощь • Организация трансграничного сотрудничества, гражданского и военного транзита
2012 ^c	• Борьба с международным терроризмом и оборотом наркотиков • Восстановление стабильности в Афганистане; предотвращение угроз, исходящих с территории страны; обеспечение транзита для нужд МССБ; обучение и оснащение сил безопасности Афганистана • Совместное реагирование в случае антропогенных и природных катастроф • Взаимная помощь в случае эвакуации официальных дипломатических миссий и граждан стран ОДКБ и НАТО в кризисных ситуациях • Обмен информацией о главных аспектах деятельности ОДКБ и НАТО
2013 ^d	• Совместные усилия по стабилизации Афганистана и нейтрализации угроз, исходящих с территории страны • Регулярный обмен информацией о развитии военно-политической обстановки в подверженных конфликтам регионах; обсуждение возможных совместных действий • Разработка и реализация скоординированных мер по борьбе с нелегальным оборотом наркотиков, экстремизмом и терроризмом и обеспечению информационной безопасности^e • Планирование скоординированных шагов по ликвидации последствий антропогенных и природных аварий или катастроф • Создание механизма совместного обсуждения концептуальных подходов к безопасности ОДКБ и НАТО • Обмен информацией между ОДКБ и НАТО о коллективных силах оперативного реагирования • Миротворчество
2015 ^f	• Глобальные угрозы безопасности, с которыми сталкивается как НАТО, так и ОДКБ

ПРИМЕЧАНИЕ: Эта таблица и некоторые выводы в данном разделе статьи отчасти основываются на аналитической записке: Никитина Ю. Как ОДКБ (не) может помочь НАТО // ПОНАРС Евразия. 2013.

^a Армения — надежный, проверенный временем партнер в системе союзнических отношений государств-членов ОДКБ // Новост-и-Армения. 2007. 18 января.

^b Массальский В. ОДКБ приглашает НАТО к сотрудничеству // Голос Америки. 2009. 15 декабря.

^c СМВД ОДКБ принял заявление о сотрудничестве с НАТО // РИА Новости. 2012. 4 июня.

^d Богданов В. ОДКБ готова сотрудничать с НАТО // Российская газета. 2013. 23 мая.

^e В России «информационная безопасность» не эквивалентна «кибербезопасности». Термин «информационная безопасность» обычно используется в связи с информационными войнами или распространением экстремистской информации в интернете.

^f НАТО игнорирует предложения ОДКБ о сотрудничестве — Бордюжа // Казахстанская правда. 2015. 13 апреля.

Рекомендации

Возможно, России и Западу стоит воспользоваться опытом ШОС, клуба, в который входят как очень большие, так и очень малые страны с различными режимами, культурами, религиями и разной историей. Для достижения прогресса ШОС усвоила так называемый «шанхайский дух»: члены организации готовы потратить на переговоры столько времени, сколько понадобится для достижения консенсуса. ШОС не предусматривает прямого права вето, а из организационной культуры следует, что вопрос может оставаться на повестке дня, пока не будет найдено решение.¹¹ С точки зрения Запада, подобные организационные процедуры являются очень медленными, неэффективными и нерациональными, но для ШОС это просто элемент организационной философии.

Шанхайский дух может пригодиться для начала процесса трансрегионального сотрудничества между Россией и Западом в Евразии. Этот процесс подразумевает продолжительные переговоры, при которых отсутствие консенсуса не должно рассматриваться как тупик или преграда дальнейшим совещаниям. Такой подход стал бы компромиссным решением проблемы межорганизационного сотрудничества между евразийскими институтами, с одной стороны, и западными структурами — с другой. Говоря конкретнее, стороны могли бы инициировать процесс межорганизационных консультаций на уровне рабочих групп с целью обсудить и обозначить потенциальные сферы конкретного сотрудничества. Такой формат удовлетворил бы евразийские институты, поскольку предоставил бы им площадку для выражения своей озабоченности определенными

11 Denisov I. E., Safranchuk I. A. Four Problems of the SCO in Connection with Its Enlargement // Russian Politics and Law. 2016. Vol. 54, No. 5–6. Pp. 494–515.

вопросами. В то же время он не нарушал бы установленных Западом рамок, поскольку западным институтам не пришлось бы устанавливать официальных отношений с евразийскими контрагентами (и признавать их). Западные чиновники имели бы возможность в ходе обсуждения в рабочих группах продемонстрировать, что у евразийских институтов на самом деле нет реальной повестки для межорганизационного сотрудничества, если это действительно так.

Рабочие группы можно организовать, исходя из логики специализации соответствующих структур: ЕС-ЕАЭС; НАТО-ОДКБ; ЕС-ЕАЭС-ШОС-ОПОП (в экономическом измерении) и ОБСЕ-ШОС (в измерении безопасности). ОБСЕ могла бы стать третьим партнером в контактах ЕС-ЕАЭС и НАТО-ОДКБ в качестве организации, провозглашающей принципы регионального взаимодействия. Собственно, ОБСЕ может инициировать создание подобных рабочих групп и внутри организации.

Одним из потенциальных вопросов для обсуждения рабочими группами могло бы быть сотрудничество НАТО и ОДКБ при реагировании в случае естественных и антропогенных катастроф. Подобное сотрудничество политически нейтрально и не предполагает участия высокопоставленных должностных лиц.

Кроме того, НАТО и ОДКБ могли бы наладить взаимодействие в сфере постконфликтного восстановления и миротворчества. ОДКБ не обладает мандатом на вмешательство в конфликты за пределами своей территории, однако может участвовать на более поздних этапах восстановления и государственного строительства.

У России есть серьезные стимулы к поиску практических механизмов координации и сотрудничества по этому вопросу, поскольку Россия активно участвовала в военных операциях против Исламского

государства в Сирии, в отличие от Афганистана, куда не вступали российские войска. ОДКБ, которая не участвует в военной операции России в Сирии, не будет играть здесь заметную роль, однако темы постконфликтного миротворчества и восстановления могут предоставить новую возможность взаимодействия. В первой половине 2017 года Россия начала переговоры с партнерами по ОДКБ, Казахстаном и Кыргызстаном, о возможности направить представителей военной полиции этих стран в Сирию в качестве наблюдателей в зонах деэскалации.¹² После окончания боевых действий ОДКБ, возможно, рассмотрит вопрос участия в постконфликтном восстановлении и миротворческих операциях, что может повлечь за собой сотрудничество со странами НАТО. Это будет зависеть от роли, которую НАТО или отдельные страны-члены будут играть в постконфликтном восстановлении. Поскольку Грузия и Украина часто активно участвуют в операциях, проводимых за границей под руководством НАТО или США, демонстрируя тем самым свою готовность к будущему вступлению, в объединенные группы, занимающиеся постконфликтным восстановлением, могли бы войти представители союзников НАТО, стран — членов ОДКБ и «серединных стран».

Еще одно потенциальное поле взаимодействия — профилактика радикализации населения с использованием социальных сетей. В отличие от постконфликтного миротворчества и восстановления, где сотрудничество, возможно, не столь актуально, эта проблема остро стоит как перед НАТО, так и перед ОДКБ. Несмотря на различия в подходах к кибербезопасности, члены НАТО и ОДКБ едины во мнении, что борьба с международным терроризмом должна вестись и в

12 Представители Казахстана и Кыргызстана опровергли проведение переговоров и заявили, что их страны могут участвовать в улаживании конфликта только при наличии мандата ООН на такую операцию. См: Мухин В. Союзники Москвы по ОДКБ не желают воевать в Сирии // Независимая газета. 2017. 26 июня; Калюков Е., Басисини А., Сидоркова И. Россия провела переговоры об отправке в Сирию войск Казахстана и Киргизии // РБК. 2017. 22 июня.

сети, и на местах. С 2009 года ОДКБ проводит ежегодные учения под названием «ПРОКСИ», направленные на блокировку интернет-сайтов экстремистского содержания, на которых происходит вербовка боевиков-террористов. Благодаря сотрудничеству между западными государствами и членами ОДКБ появилась бы возможность развеять западные подозрения, что политические элиты стран — членов ОДКБ используют эту операцию для блокировки сайтов своих оппонентов. Кроме того, Запад мог бы поделиться передовым опытом в методах обнаружения экстремистского контента.

Выводы

Ориентированный на сотрудничество трансрегионализм в формате сети региональных организаций в сфере экономики и безопасности послужил бы решением «интеграционной дилеммы» для «серединных стран». Эта сеть должна будет определить правила взаимодействия между различными региональными организациями, чтобы не ставить «серединные страны» перед необходимостью выбора из двух взаимоисключающих вариантов. Однако в нынешних политических обстоятельствах этот подход имеет мало шансов на успех. Более скромным шагом в краткосрочной перспективе могло бы стать межорганизационное сотрудничество по конкретным вопросам. Специфика межорганизационных рабочих групп могла бы заключаться в их приверженности шанхайскому духу достижения консенсуса (расхождение во мнениях не считается тупиковой ситуацией, дискуссия продолжается, пока стороны не придут к единому мнению) и отсутствии предварительного взаимного признания организаций на официальном уровне — группы поддерживали бы только рабочие контакты для определения потенциальных сфер сотрудничества и выявления вопросов, которые вызывают обеспокоенность обеих

сторон в связи с этим сотрудничеством. Общая идея заключается в том, чтобы организационно закрепить конкуренцию между разными региональными организациями, подобно тому, как это было сделано в 1975 году посредством Хельсинкского заключительного акта — идеологические различия не были фундаментальным препятствием для диалога. Политический и идеологический конфликт был преобразован в структурированные дискуссии. Предлагаемое учреждение межорганизационных рабочих групп служило бы той же цели.

Краткое изложение политических рекомендаций

В данной главе редакторы сборника составили краткий обзор политических рекомендаций, сформулированных в каждой из статей.

Доббинс и Загорский

- Договоренности и соглашения с участием большинства, если не всех, стран — членов ОБСЕ, которые отодвинули бы вопрос изменений в ориентации бывших союзных республик в отдаленное будущее, при этом на промежуточном этапе способствуя формированию более благоприятной среды в сфере экономики и безопасности для этих стран. В конечном итоге эти меры должны способствовать снижению давления на «серединные страны», заставляющего их добиваться вступления в военно-политические союзы, а по возможности устранить необходимость вступления, повысив привлекательность политики неприсоединения. Это, однако, не должно препятствовать более тесной экономической интеграции и/или экономическому сотрудничеству как с ЕС, так и с Россией/ЕАЭС.
- В рамках этих договоренностей и соглашений можно было бы предусмотреть следующие меры:

- Многосторонние гарантии безопасности: например, принятие резолюции Совета Безопасности ООН с целью придания юридической силы гарантиям, предоставленным в 1994 году согласно Будапештскому меморандуму.
- Дополнительные обязательства в сфере безопасности в отношении неприсоединившихся стран, например, надежные гарантии того, что их территория не будет использоваться в качестве театра военных действий между Россией и Западом. В обмен на это соответствующие «серединные страны» должны будут обязаться не давать разрешение на постоянное размещение иностранных боевых сил, использование военной инфраструктуры или другие враждебные действия на своей территории.
- Меры по контролю над вооружениями: поддающееся проверке соглашение, запрещающее любой из сторон сосредотачивать существенные боевые силы на границах нейтральных или неприсоединившихся государств (о ширине этой фактически демилитаризированной зоны необходимо было бы договориться отдельно) и проводить там масштабные военные учения. Военные действия сторон, не достигающие уровня масштабных учений (согласно определению, предусмотренному в соглашении), следует вести с соблюдением принципов прозрачности, верификации и установки на сотрудничество.
- Невмешательство во внутренние дела: дабы развеять опасения неприсоединившихся «серединных стран» относительно действий, связанных с гибридными конфликтами (конфликтами без обычных военных действий), им следует также предоставить гарантии невмешательства в их внутренние дела.

- Следует предпринять усилия с целью обеспечить совместимость между УВЗСТ с ЕС и экономическими связями с ЕАЭС.
- Обязательство проводить консультации: создать площадку, на которой все стороны обязались бы проводить интенсивные и открытые политические консультации и вести диалог по всем вопросам, которые могут возникнуть в ходе дальнейшего развития событий.

Крумм

- На настоящий момент заключение большой сделки едва ли возможно, и поэтому целесообразны малые, конкретные шаги.
- Первая категория таких шагов — так называемые «островки сотрудничества»: совместная работа в небольшой, ограниченной области сотрудничества. Для этого следует выбрать темы, в обсуждении которых заинтересованы все стороны, избегая вопросов, связанных с потенциальными или существующими конфликтами.
- Другая категория малых шагов предполагает начало диалога по чувствительным вопросам, где интересы сталкиваются. Такой диалог должен быть структурированным и открытым для всех сторон, а за его продвижением должны следить независимые наблюдатели.
- ЕС и ЕАЭС также могли бы инициировать отдельный структурированный диалог в целях нахождения общих интересов и начала работы над конкретными проектами.

- Еще один вариант действий — принятие двусторонних МДБ между Россией и отдельными «серединными странами», как это предусмотрено в Главе X Венского документа 2011 года.

Адеммер и Лисоволик

- Заключение двусторонних экономических соглашений между торговыми союзами и не входящими в них странами региона. Существование различных двусторонних соглашений в идеале сцепит экономики таким образом, чтобы отдельным странам приходилось учитывать отношения с другими торговыми союзами при изменении существующих торговых соглашений.
- Начало более открытого экономического диалога между ЕС и ЕАЭС. На первом этапе он мог бы выглядеть как обычная дипломатическая работа с целью наладить обмен информацией по экономическим вопросам между двумя организациями, которые официально представляют все страны, входящие в соответствующие таможенные союзы. При успехе этого подхода он может служить в качестве межорганизационного форума, который может быть расширен в целях проведения трехсторонних консультаций с другими партнерами в регионе.
- Возможно также углубление сотрудничества между организациями, занимающимися развитием, такими как ЕБРР и ЕАБР, в целях оказания поддержки проектам, способствующим использованию особых форматов взаимодействия и продвижению общих экономических целей, например, развития инфраструктуры.

Чалый

- Запад и Россия должны начать двигаться от конфронтации к сотрудничеству в отношении не только Украины, но и других «серединных стран». Для решения проблемы будет необходим комплексный пакет принципов, норм и специальных политических мер.
- При этом подходе необходимо предусмотреть меры на трех уровнях: на уровне великих держав, «серединных стран» и ОБСЕ и Совета Европы.
- Основанием такого консенсуса должно стать признание того, что и евроатлантические институты (НАТО и ЕС), и евразийские организации (ОДКБ и ЕАЭС) достигли естественных географических границ.
- Запад и Россия совместно со всеми «серединными странами» должны немедленно начать всестороннее обсуждение в рамках ОБСЕ с целью достичь договоренности относительно геополитического и геоэкономического статуса «серединных стран», который был бы приемлем для всех сторон.
- Даже если Западу и России не удастся достичь консенсуса относительно геополитического и геоэкономического статуса «серединных стран», эти страны могут и должны взять на себя обязательства по осуществлению внешней политики и политики безопасности на основе принципов нейтралитета или неприсоединения. Иными словами, им следует сохранять равную дистанцию с Россией и Западом.
- В соответствии со своими полномочиями ОБСЕ и Совет Европы должны сделать все возможное для включения в повестку дня вопросов, которые способствовали бы реализации упомянутых

выше предложений. Кроме того, им следует начать процесс новой разрядки и разработать новые политические меры по достижению устойчивого консенсуса между Западом и Россией в отношении геополитического и геоэкономического статуса «серединных стран».

Никитина

- Межорганизационный диалог между Россией и Западом следует вести в «шанхайском духе» (предусматривающем продолжительные переговоры, при которых отсутствие консенсуса не рассматривается как тупик или преграда дальнейшим совещаниям).
 - Стороны могли бы инициировать процесс межорганизационных консультаций на уровне рабочих групп с целью обсудить и обозначить потенциальные сферы конкретного сотрудничества. Такой формат удовлетворил бы евразийские институты, поскольку предоставил бы им площадку для выражения своей озабоченности определенными вопросами. В то же время он не нарушал бы установленных Западом рамок, поскольку западным институтам не пришлось бы устанавливать официальных отношений с евразийскими контрагентами (и признавать их).
 - Рабочие группы можно организовать, исходя из логики специализации соответствующих структур: ЕС-ЕАЭС; НАТО-ОДКБ; ЕС-ЕАЭС-ШОС-ОПОП (в экономическом измерении) и ОБСЕ-ШОС (в измерении безопасности). ОБСЕ могла бы стать третьим партнером в контактах ЕС-ЕАЭС и НАТО-ОДКБ в качестве организации, провозглашающей принципы регионального взаимодействия. ОБСЕ может инициировать создание подобных рабочих групп и внутри организации.

- Кроме того, НАТО и ОДКБ могли бы наладить сотрудничество в сфере постконфликтного восстановления и миротворчества.
 - После окончания боевых действий в Сирии ОДКБ, возможно, рассмотрит вопрос участия в постконфликтном восстановлении и миротворческих операциях, что может повлечь за собой сотрудничество со странами НАТО.
 - Еще одно потенциальное поле взаимодействия — профилактика радикализации населения с использованием социальных сетей.

Переосмысление регионального порядка для постсоветской Европы и Евразии

Самуэль Чарап, Джереми Шапиро и Алисса Демус

Введение

В последнее время Россия и Запад редко придерживаются одного мнения. Но в одном они, кажется, единодушны: после окончания холодной войны их отношения никогда не бывали хуже, чем сегодня. Президент США Дональд Трамп пишет, что отношения с Россией находятся в опасно плохом состоянии.¹ Президент России Владимир Путин согласен с тем, что за прошлый год ситуация ухудшилась.² Канцлер Германии Ангела Меркель считает, что Путин уже ведет новую холодную войну, пытаясь возродить Советский Союз.³ В стратегии национальной безопасности США 2017 года утверждается, что Россия пытается ограничить влияние США во всем мире, создать раскол между США и их союзниками и партнерами и вмешиваться во внутреннюю политику разных стран.⁴

Кроме того, и Запад, и Россия согласны с тем, что эта новая холодная война может стать крайне разрушительной, если учесть, что обе стороны располагают ядерным арсеналом и наработанными ресурсами

1 Trump D. Our relationship with Russia ... // Twitter post. 3.08.2017.

2 Osborne S. Vladimir Putin Says US-Russia Relations Are Worse Since Donald Trump Took Office // Independent. 12.04.2017.

3 Glasser S. B. Trump, Putin and the New Cold War // Politico Magazine. 22.12.2017.

4 National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C., 2017.

для действий международного масштаба. Первая холодная война, о которой некоторые сегодня вспоминают с ностальгией, на самом деле была периодом крайней стратегической неопределенности, дорогостоящих опосредованных войн (proxy wars) и чрезвычайной опасности. Окончание холодной войны без обмена ядерными ударами в какой-то степени стало отражением эффективного руководства и продуманной политики. Однако, судя по тому, что опасные ситуации возникали неоднократно — от Карибского кризиса до эпизода с учениями НАТО Able Archer — благополучный исход был результатом не только правильной стратегии, но и просто удачи. Если учесть возможность чрезвычайных последствий в случае неудачного развития событий — а именно наступления ядерного Армагеддона — продолжительный период высокой напряженности в отношениях с Москвой — это не тот эксперимент, который стоит повторять.

Кроме того, холодная война крайне дестабилизировала мировую обстановку. США и СССР воспринимали каждый аспект своей внешней политики через призму двустороннего противостояния. В конечном итоге они экспортировали свое соперничество почти в каждый уголок мира, развязывая затяжные опосредованные войны в таких разных местах, как Гватемала, Ангола и Вьетнам. Как писал журнал «The Economist»:

К концу [холодной войны] гражданскими войнами были охвачены 18 % стран мира ... Когда [холодная война] закончилась, оба противника практически прекратили спонсировать своих марионеток, и тогда воюющие стороны сложили оружие. За 15 лет после падения Берлинской стены закончилось больше конфликтов, чем за предыдущие полвека.⁵

5 How to Stop The Fighting, Sometimes // The Economist. 10.11.2013.

Действительно, с ухудшением отношений России и Запада за последние несколько лет в Грузии, Украине и, как убеждены некоторые, в Сирии, вспыхнули новые опосредованные конфликты.

В более широком контексте эта новая холодная война подрывает возможность совместных действий в целях преодоления общих глобальных вызовов. Действенность многосторонней дипломатии в значительной степени зависит от базового уровня взаимной доброжелательности среди постоянных членов Совета Безопасности ООН. В отношениях России и Запада доброжелательность относится к прошлому. Таким образом, конструктивное взаимодействие в рамках ООН и в других структурах будет зависеть от способности правительств отделять главное от второстепенного, то есть не позволять, чтобы конфронтация на одном фронте становилась помехой сотрудничеству на другом. Для бюрократических структур это и в лучшие времена сложная задача.

Хотя российские и западные дипломаты сотрудничали в рамках соглашения по сдерживанию ядерной программы Ирана 2015 года, из-за напряженности в отношениях они не предпринимали совместных действий по ряду вопросов, не связанных со спором о региональном порядке. Примеры сорванного сотрудничества — бойкотирование Москвой Саммита по ядерной безопасности под руководством США в марте – апреле 2016 года, приостановление Россией действия Соглашения об утилизации плутония в октябре 2016 года и временное прекращение совместных усилий по борьбе с терроризмом в Афганистане. В дальнейшем неиспользованные возможности сотрудничества будут приводить к новым потерям для обеих сторон — а также для всего остального мира.⁶

6 Более подробно последствия новой напряженности в отношениях описаны в статье: Charap S., Shapiro J. Consequences of a New Cold War // *Survival: Global Politics and Strategy*. 2015. Vol. 57, No. 2.

И Запад, и Россия плохо подготовлены к новой холодной войне. Россия слаба экономически и подвержена социальным волнениям. Страна едва ли может позволить себе военные расходы даже в нынешнем объеме, тем более в объеме, необходимом для новой гонки вооружений. На Западе нет единого мнения о том, следует ли идти на открытую конфронтацию с Россией, отчасти по причине растущего влияния пророссийских политических сил в крупнейших партиях.⁷ Бесспорным победителем из подобной конфронтации вышел бы только Китай, и поэтому обеим сторонам следует задуматься, стоит ли тратить энергию на новый раунд глобального соперничества друг с другом.

Однако, несмотря на явные минусы актуальной ситуации, пока предлагается мало новых идей о том, как сменить курс, чтобы избежать негативных последствий. Как и два предыдущих президента США, Трамп при вступлении в должность заявил о намерении улучшить отношения с Россией. Все три президента признавали, что конфронтация России и Запада будет представлять опасность для обеих сторон и станет серьезным препятствием на пути к достижению других целей США. В начале своего президентского срока каждый из них считал, что, несмотря на все недоверие и историю враждебности между Россией и Западом, их основные интересы почти не вступают в противоречие, а с другой стороны — есть множество причин для сотрудничества по таким вопросам, как терроризм, контроль над вооружениями и стабильность на Ближнем Востоке. Администрация Трампа приступила к исполнению обязанностей после начала украинского кризиса, российской интервенции в Сирии и вмешательства в выборы 2016 года, когда напряженность в отношениях находилась

7 См. Gressel G. Fellow Travellers: Russia, Anti-Westernism, and Europe's Political Parties // European Council on Foreign Relations. July 2017.

на беспрецедентном для начала президентского срока уровне. Однако приводился убедительный довод, что новый конфликтный период требует, по крайней мере, более умелого управления, которое поможет избежать спирали эскалации.

Правительство Трампа, очевидно, оставило попытки улучшить отношения с Россией еще скорее предшественников. В 2017 году власти США приняли новые санкции против России из-за вмешательства в американские выборы, разрешили продажу оружия в Украину и продолжили взаимную высылку дипломатов и закрытие дипломатических представительств, которые начались при президенте Бараке Обаме. К концу первого года президентства Трампа тогдашний советник по национальной безопасности Г. Р. Макмастер описывал Россию как державу-соперника, которая «ведет очень изощренную подрывную деятельность, чтобы пошатнуть наше доверие к демократическим институтам, к демократическим процессам, включая выборы».⁸

Отчасти продолжающееся ухудшение отношений США и России обусловлено ограничениями, которые накладывает расследование роли России в американских выборах. Однако в более широком контексте оно отражает глубоко укоренившееся в американских внешнеполитических кругах убеждение, что Россия пытается подорвать либеральный международный порядок, препятствует попыткам США стабилизировать ситуацию в Сирии и Восточной Европе и не позволяет своим соседям вступить в западные институты. Российские попытки вмешательства в выборы закрепили в обеих партиях воинственную позицию по отношению к России, которая сегодня простирается далеко за пределы внешнеполитического истеблишмента.

8 Белый дом обещает «противостоять дестабилизирующему поведению» России // Русская служба «Голоса Америки». 20.12.2017.

Россияне, в свою очередь, связывают практически все внутренние проблемы с подрывной деятельностью Запада. Россия вторглась в два соседних государства, которые (по ее мнению) слишком сблизились с Западом, и вмешалась в выборы в США и Европе. Кроме того, российские власти снова действуют по сценарию холодной войны, осуществляя провокационные и опасные вторжения в воздушное пространство стран Запада, наращивая патрулирование подводных лодок в чувствительных зонах и открыто картируя западные объекты инфраструктуры.

В целом каждая из сторон испытывает к другой глубочайшее недоверие, обвиняет ее во вмешательстве в собственную внутреннюю политику и считает, что ей изначально присущи агрессия и стремление к экспансии. Иными словами, Запад и Россия боятся друг друга. Страх каждой из сторон перед агрессивными намерениями другой в целом оказался сильнее, чем надежда, что общие интересы смогут послужить основой для отношений, направленных на сотрудничество. В результате возник порочный круг растущей напряженности, по всей видимости неумолимо ведущий к новой холодной войне.

В сложившейся политической атмосфере разорвать этот круг удастся только с помощью новой идейной основы, направленной на решение вопроса, который на самом деле разделяет Россию и Запад: вопроса о статусе стран, которые мы называем «серединными странами» — Украины, Молдовы, Беларуси, Армении, Грузии и Азербайджана — и, в более широком смысле, о региональном порядке, связанном с этими странами.

Россия уже давно настаивает на том, что должна играть особую роль в странах «ближнего зарубежья». Эта идея была сформулирована

еще в указе президента 1995 года,⁹ но более провокационную формулировку использовал позже, в 2008 году, тогдашний президент России Дмитрий Медведев, сказавший, что у России «есть регионы, в которых находятся привилегированные интересы».¹⁰ Отказ Запада от переговоров с Россией по этому вопросу и, в особенности, решение интегрировать нескольких соседей России в Организацию Североатлантического договора (НАТО) и Европейский союз (ЕС) послужили подтверждением мнения многих россиян, что Запад пытается подчинить себе Россию.¹¹ Даже вмешательство России во внутреннюю политику западных стран в какой-то степени обусловлено этим конфликтом о региональном порядке и связанным с ними чувством уязвимости.¹² С другой стороны, прямой отказ Москвы принять членство соседних стран в евроатлантических институтах укрепляет представления о России как о ревизионистской державе, пытающейся разрушить либеральный международный порядок.

Показательно, что при первой встрече Меркель с Трампом в Белом доме она, по утверждениям СМИ, постаралась убедить его в том, что Россия представляет угрозу для Запада. При этом Меркель не делала упор ни на военную доктрину России в отношении НАТО, ни на интервенцию в Сирии, вмешательство во внутреннюю политику, кибератаки или нарушения договора по контролю над вооружениями,

9 См., например, Указ Президента Российской Федерации «Стратегический курс России с государствами – участниками Содружества Независимых Государств» 1995 года, до сих пор остающийся в силе. Согласно этому документу «на территории СНГ сосредоточены... главные жизненные интересы [России] в области экономики, обороны, безопасности, защиты прав россиян [...] Основные задачи политики России [...] укрепление России в качестве ведущей силы формирования новой системы межгосударственных ... отношений на территории постсоюзного пространства; наращивание интеграционных процессов в СНГ». В указе заявляется, что Москва будет «[д]обиваться от государств СНГ выполнения обязательства воздерживаться от участия в союзах и блоках, направленных против любого из этих государств».

10 Интервью Дмитрия Медведева российским телеканалам. 31.08.2008. // Официальный интернет-ресурс Президента РФ.

11 Сергей Караганов, консультант правительства и ведущий эксперт по внешней политике, выдвигает этот тезис в своей статье: Karaganov S. Russia Needs to Defend Its Interests with an Iron Fist // Financial Times. 5.03.2014.

12 См. Charap S., Colton T. J. The US Election and the Ukraine Connection // Project Syndicate. 24.01.2017.

а объясняла необходимость сдерживания России ее действиями в «серединных странах». Согласно сообщениям прессы, она развернула карту Советского Союза 1982 года, на которую была наложена карта получивших независимость государств, где сегодня заметно российское влияние. «Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Беларусь и Украина — он пытается либо вернуть эти страны в свою империю, либо, если ему это не удастся, по крайней мере делает так, чтобы они стали совершенно непривлекательными для Запада», — якобы сказала Меркель о Путине.¹³

Видимо, это убедило правительство США, принявшее решение о том, что урегулирование украинского кризиса должно быть главным условием для улучшения отношений с Россией. Как в июле 2017 года сказал тогдашний госсекретарь США Рекс Тиллерсон: «Необходимо сдвинуть дело с мертвой точки и, в конце концов, разрешить кризис здесь в Украине и восстановить суверенитет и территориальную целостность Украины, чтобы США и Россия смогли улучшить отношения».¹⁴ Сегодня «серединные страны» являются основным источником взаимного недоверия между Россией и Западом и главным театром их конфронтации.

Решение этой проблемы связано не только с управлением конфликтами. Так, война в Украине могла бы, подобно множеству других столкновений в регионе, принять форму так называемого «замороженного конфликта», однако Москва едва ли даст добро на урегулирование ситуации, пока Россия и Запад кардинально расходятся во мнениях относительно общих правил игры для региона. Иными словами, основной вопрос, о котором идет спор в

¹³ Glasser, 2017.

¹⁴ Tillerson R. Remarks with Ukrainian President Petro Poroshenko at a Joint Press Availability. Speech delivered at Kyiv, Ukraine. 9.07.2017 // U.S. Embassy in Ukraine. 2017.

украинском кризисе, заключается не столько в том, находится ли Донбасс под контролем Киева, сколько в том, что представляет собой легитимное влияние России и Запада в Украине. В принципе, то же самое можно сказать и о других конфликтах в регионе. Пока Россия и Запад не договорятся об обоюдно приемлемом региональном порядке, им, по всей вероятности, не удастся урегулировать эти конфликты.

Учитывая сегодняшний уровень недоверия и конфликтности в отношениях между Россией и Западом, достижение договоренностей о региональном порядке — непростая задача. Однако ясно также, что альтернативой станет дорогостоящая и продолжительная конфронтация, которой не желает ни одна из сторон.

Методология

Данный доклад использует разные методы для изучения регионального порядка и рассмотрения альтернатив. В их число вошло ознакомление с релевантными научными трудами в сфере международных отношений, изучение первичных и вторичных источников и проведение исследования общественного мнения. В рамках последнего авторы разработали каталог вопросов в сотрудничестве со специалистом по опросам общественного мнения и заключили контракты с независимыми социологическими институтами в Украине, Беларуси, Грузии, Молдове и Армении, чтобы получить на них ответ. Кроме того, многие из представленных здесь тезисов обсуждались с другими членами рабочей группы, собранной в контексте этого проекта.¹⁵

15 Смотри авторов и главы первой части данной публикации.

Оставим позади прошлое и обратимся к вызовам настоящего

Точный диагноз действий, вызвавших неблагоприятную ситуацию в регионе, безусловно, смог бы помочь избежать неблагоприятного развития событий. Однако мы не можем игнорировать тот факт, что любое рассуждение на этот счет неизбежно приобретает политическую окраску, а ни Россия, ни Запад вряд ли станут менять официальные представления об ответственности другой стороны за текущее положение дел. Таким образом, хотя определение виновной стороны — важное упражнение с моральной и исторической точки зрения, оно не восстановит основную функцию регионального порядка, а именно обеспечение общественных благ.¹⁶ Для этого необходимо найти компромисс, приемлемый для всех сторон, вне зависимости от различий в оценке прошлого. Каждая сторона может оставить за собой национальную прерогативу возлагать вину за прошлые ошибки на любую страну по своему усмотрению, независимо от достигнутых дипломатических решений.

Цель данного доклада заключается как раз в поиске таких решений. Мы пытаемся обозначить региональный порядок, который смягчил бы разрушительное соперничество между Россией и Западом и повысил бы уровень безопасности и благосостояния в затронутых этим соперничеством государствах региона. «Порядок» мы определяем как

корпус правил, норм и институтов, определяющих отношения между ведущими игроками ... Порядок — это стабильная, структурированная система межгосударственных отношений,

¹⁶ С различными взглядами на историю можно ознакомиться в публикациях: Wilson A. Ukraine Crisis: What It Means for the West. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2014; Mearsheimer J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault // Foreign Affairs. 2014. Vol. 93, No. 5; Sakwa R. Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands. London: I.B. Tauris, 2015; Stoner K., McFaul M. Who Lost Russia (This Time)? Vladimir Putin // Washington Quarterly. 2015. Vol. 38, No. 2 и Menon R., Rumer E. Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2015.

предполагающая определенную комбинацию таких элементов, как устанавливаемые нормы, нормотворческие институты и международные политические организации или режимы.¹⁷

Сегодня региональный порядок определяется существованием двух конкурирующих наборов институтов, или даже блоков: западных или евроатлантических НАТО и ЕС, с одной стороны, и евразийских или возглавляемых Россией Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) — с другой. Хотя Армения и Беларусь стали (зачастую колеблющимися) членами второго блока, а Украина, Грузия и, в меньшей степени, Молдова строят амбициозные планы по интеграции в первый, Россия и Запад борются за лояльность всех шести «серединных стран». Оба блока оставляют открытой перспективу включения этих стран в свои ряды, будь то путем официального членства или глубокой интеграции. Между конкурирующими институтами не налажен регулярный диалог, а другие механизмы, созданные для поддержания регионального порядка — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совет Россия — НАТО и Совет Европы — не справились со своей задачей. Это убедительно демонстрируют войны, разгоравшиеся в нескольких «серединных странах» в последние годы, а также кризис в отношениях между Россией и Западом.

В 1990-е годы, концепция регионального порядка в Европе часто понималась как закрепление геополитической победы Запада в холодной войне путем распространения западных гарантий безопасности и институтов на всю территорию бывшего коммунистического блока. До сих пор на Западе многие рассматривают

17 Mazarr M. J., Priebe M., Radin A., Stuth Cevallos A. Understanding the Current International Order. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1598-OSD, 2016.

концепцию регионального порядка через призму демократической трансформации в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). В значительной степени расширение НАТО и ЕС действительно было связано с относительным успехом этой трансформации.

Как бы то ни было, сегодняшняя ситуация разительным образом отличается от обстоятельств 1990-х. Перспектива дальнейшего расширения евроатлантических институтов, ранее игравшая ключевую роль в обеспечении безопасности и благосостояния в странах ЦВЕ, превратилась в источник нестабильности в постсоветской Евразии, как показала готовность России применить силу в Грузии в 2008 и в Украине в 2014 году, чтобы заблокировать процесс расширения. Этот уровень конфронтации из-за регионального порядка указывает на то, что необходим компромисс сторон, а не победа одной из них. Цель предлагаемых нами изменений регионального порядка не является повторением успеха трансформации 1990-х и начала 2000-х годов. В то же время, этот порядок не обеспечит установления российской «сферы влияния», к которому, по распространенному мнению, стремится Москва. Ни одна из сторон не достигнет выполнения максимальных требований и даже не сможет продолжить расширение собственных институтов. Вместо этого наше предложение будет способствовать созданию более устойчивого фундамента для стабильности и связанного с ней благополучия в регионе.

Как было показано выше, драматическое ухудшение отношений России и Запада не пошло на пользу ни Западу, ни России, ни остальному миру. Однако больше всего пострадали «серединные страны». Их политические и экономические перспективы часто становились заложниками в более масштабной борьбе. Украине, где разыгрывается главное сражение, пришлось хуже всего. Страна потеряла контроль над Крымом и более 2 миллионов жителей полуострова.

Военные действия в Донбассе унесли более 10 000 жизней. Не менее 1,8 миллионов украинцев стали внутренне перемещенными лицами, а более 1,1 миллиона беженцев были зарегистрированы в России.¹⁸ Вся страна несет крайне тяжелое экономическое бремя кризиса, сопряженного с обвалом валового внутреннего продукта и безудержной инфляцией. Россия превратила войну в Донбассе и другие сепаратистские конфликты региона в рычаги геополитического давления, так что территориальные споры в Грузии в отношении Абхазии и Южной Осетии, в Молдове в отношении Приднестровья, а также в Украине служат неофициальным препятствием на пути к потенциальному вступлению в евроатлантические институты.¹⁹ Таким образом, Украине, Грузии и Молдове вряд ли удастся восстановить территориальную целостность, пока Россия считает, что, позволив им сделать это, она подтолкнет их к интеграции с западными структурами. Кроме того, неурегулированные конфликты прерывают торговые потоки и пугают возможных инвесторов в странах региона.

Несогласие в вопросе о региональном порядке препятствует не только урегулированию конфликтов, но и продолжению посткоммунистической трансформации. В разной степени все «серединные страны» страдают стандартным набором постсоветских недугов, таких как недееспособные институты госуправления, неполностью реформированная экономика с плохо работающим рынком, слабость или отсутствие правового государства и повсеместная коррупция. Хотя эти проблемы обусловлены многими факторами, противостояние России и Запада существенно усугубила положение. Во-первых,

18 См. данные Международной организации по миграции: IOM Assistance to IDPs and Conflict-Affected Population in Ukraine // International Organization for Migration. 19.05.2016 и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев: Ukraine: UNHCR Operational Update, 14 May–10 June 2016 // United Nations High Commissioner for Refugees. 2016.

19 Хотя обе структуры в прошлом принимали страны с нерешенными территориальными спорами (НАТО приняла ФРГ, а ЕС — Кипр), из-за текущих конфликтов нынешним членам организаций кажется, что за предложение вступления пришлось бы заплатить слишком высокую цену.

готовность России и Запада субсидировать политическую лояльность способствовала установлению во многих из «серединных стран» ситуации, которую Джоэл Хеллман назвал «равновесием неполных реформ» — созданию деформированной полурыночной экономики, производящей ренту для элит, но не обеспечивающей благосостояние для общества в целом.²⁰ Так, Россия субсидировала Беларусь путем освобождения от пошлин на экспорт нефти и установления цен на газ ниже рыночных, и в результате Минск избежал необходимости приватизировать крупнейшие государственные предприятия и повысить открытость экономики. Кроме того, разногласия насчет регионального порядка усугубили существующие линии раскола между политическими или этническими группами в некоторых из «серединных стран», добавив к ним споры о геополитической лояльности. В некоторых случаях противостояние России и Запада способствует демагогии: кандидаты объявляют о своей прозападной ориентации, чтобы извлечь выгоду из стремления населения к благосостоянию (которое ассоциируется с Западом), но, придя к власти, эти политики могут оказаться такими же коррумпированными, как их так называемые «пророссийские» оппоненты.²¹

Чтобы приостановить или даже повернуть вспять эти опасные и разрушительные тенденции, необходимо провести переговоры о региональном порядке. Во второй части доклада мы анализируем примеры подобных переговоров эпохи холодной войны с целью извлечь выводы для сегодняшней политики. Третья часть содержит предложение по структурированию переговоров и поэтапной реализации нового соглашения о региональном порядке. Это соглашение

20 См. Hellman J. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions* // *World Politics*. 1998. Vol. 50, No. 2.

21 Последствия для «серединных стран» более подробно описаны в монографии: Колтон, Т. и Чарап, С. «Победителей нет: украинский кризис и разрушительная борьба за постсоветскую Евразию», декабрь 2017, спецвыпуск «Россия в глобальной политике».

должно содержать обоюдно приемлемый план региональной интеграции «серединных стран» — вместо сегодняшних взаимоисключающих и дестабилизирующих ситуацию проектов — и нормы, регулирующие поведение внешних держав в отношении этих стран. Стороны должны будут подтвердить свою готовность признать нынешний состав существующих региональных институтов и обязаться проводить совещания (а в идеале достигать консенсуса) перед любыми попытками изменить статус-кво. В предложении содержится целый ряд стимулов для «серединных стран» и перечислены меры по укреплению доверия для обеспечения благоприятной политической ситуации. В четвертой части мы отвечаем на некоторые возражения, которые часто выдвигаются против попыток достижения подобных договоренностей о региональном порядке. В пятой части приведены наши выводы.

Исторические прецеденты

В защиту «больших сделок»

В ответ на любое предложение провести с Москвой переговоры о региональном порядке неизбежно звучит упрек, что они обязательно закончатся новым Ялтинским соглашением. По господствующему сегодня представлению этот документ, подписанный Уинстоном Черчиллем, Франклином Д. Рузвельтом и Иосифом Сталиным в конце Второй мировой войны, отдавал беспомощные страны на откуп одиозному режиму, подобно Мюнхенскому соглашению 1938 года.²²

22 Президент Джордж Буш — младший в ходе своего первого визита в Европу в 2001 году сформулировал это так: «Мы не станем торговать судьбой свободных народов Европы. Мюнхен и Ялта больше не повторятся» (The President in Europe; Bush's Vision: 'We Will Not Trade Away the Fate of Free European Peoples' // New York Times. 16.06.2001).

Стоит заметить, что такая интерпретация тенденциозна: к моменту подписания соглашения Красная армия оккупировала большую часть ЦВЕ, так что Черчилль и Рузвельт находились в плохой переговорной позиции.²³ При всей сомнительности аналогии с Мюнхенским соглашением, Ялтинское соглашение сегодня трактуется как выданный советскому режиму карт-бланш на навязывание своей воли государствам ЦВЕ — грех Запада, который ни за что не должен повториться, — и как документ, мало способствовавший стабилизации системы безопасности на континенте в целом. Таким образом, согласно этой точке зрения, сотрудничество с Москвой в вопросах регионального порядка сегодня неизбежно привело бы к навязыванию соседям России решений против их воли, при этом не увеличивая стабильности.

Даже если оставить в стороне вопрос о верности такой трактовки Ялтинского соглашения, история последующих соглашений между Западом и Советским Союзом, заключенных в ходе холодной войны, демонстрирует, что соглашения о региональном порядке — так называемые «большие сделки» — часто не только были морально оправданы, но и играли роль стабилизирующего фактора. Даже на пике враждебности и недоверия, характерных для периода холодной войны, такие соглашения иногда укрепляли стабильность, снижали конфликтный потенциал и помогали избежать дорогостоящих опосредованных конфликтов, которые нанесли бы страшный ущерб «серединным странам» того времени. Здесь мы рассмотрим три таких соглашения: Австрийский государственный договор, Четырехстороннее соглашение по Берлину и связанные с ним инициативы в отношении германского вопроса, и Хельсинкские соглашения.

23 См. Black C. The Yalta Myth // National Interest. May 2014.

Австрийский государственный договор

Австрийский государственный договор 1955 года является ярким примером того, как противники в холодной войне смогли прийти к соглашению о региональном порядке, которое привело к уменьшению напряжённости. После окончания Второй мировой войны Австрия осталась оккупированной страной. Будучи единственным государством, формально аннексированным нацистской Германией, Австрия поставила союзников перед специфической задачей: они хотели обеспечить возвращение стране независимости, однако таким образом, чтобы укрепить стабильность в Европе. С этой целью союзники учредили Европейскую консультативную комиссию (ЕКК), которая должна была разработать рекомендации по австрийскому вопросу. Следуя рекомендациям ЕКК, союзники пришли к соглашению о разделении страны на оккупационные зоны.²⁴ Однако оккупация Австрии не могла продолжаться бесконечно, так что будущее страны оставалось неопределённым.

Основная проблема заключалась в том, что австрийский вопрос был неразрывно связан с другими вопросами, имевшими стратегическое значение для обеих сторон.²⁵ Хотя первоначально Запад и Советский Союз в Московской декларации 1943 года пришли к соглашению о цели создания независимой Австрии с избранным в свободных выборах правительством, каждая из сторон стала сомневаться в намерениях другой как в отношении Австрии, так и в отношении общего баланса сил в Европе. Ни одна из сторон не хотела, чтобы Австрия попала в сферу влияния другой.²⁶

24 Boggs M.W. Report on the Work of the European Advisory Commission // Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, European Advisory Commission, Austria, Germany. Vol. III. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 20.09.1945.

25 Ionescu G. The Austrian State Treaty and Neutrality in Eastern Europe // International Journal. 1968. Vol. 23, No. 3. Pp. 409–410.

26 Department of State Policy Statement on Austria // Foreign Relations of the United States: Germany and Austria. Vol. II. Washington, D.C., 20.09.1948.

В 1946 году США и их союзники начали переговоры с Советским Союзом об Австрии. Переговоры застопорились в 1949 году, а затем были полностью прекращены до 1953 года из-за возросшей напряженности после блокады Западного Берлина и Корейской войны.²⁷ Каждая из сторон относилась к намерениям другой относительно будущего Австрии с глубокой подозрительностью. США боялись, что Москва может воспользоваться слабостью Австрии после вывода американских войск и попытаться установить контроль над всей территорией страны.²⁸ Москва, видя укрепление НАТО и перевооружение Западной Германии, ставила под сомнение мотивы Запада в Австрии и пыталась предотвратить дальнейшее расширение западного влияния.²⁹

Несмотря на взаимное недоверие и враждебность, характерные для отношений Советского Союза с Западом в то время, в 1955 году в рамках Австрийского государственного договора западные союзники и Советский Союз в конце концов пришли к соглашению о выводе войск из Австрии. Согласно этому договору, державы-оккупанты признавали независимость и территориальную целостность Австрии и соглашались вывести войска, Австрия обязывалась обеспечить соблюдение прав человека в отношении своих граждан, а Советскому Союзу были предоставлены экономические уступки.³⁰ Отдельным, хотя и связанным с этими мерами шагом стало провозглашение австрийским парламентом постоянного нейтралитета в форме поправки

27 Ferring R. L. The Austrian State Treaty of 1955 and the Cold War // The Western Political Quarterly. 1968. Vol. 21, No. 4. Pp. 655–656.

28 Welch Larson D. Crisis Prevention and the Austrian State Treaty // International Organization. 1987. Vol. 41, No. 1. Pp. 28; Memorandum of Discussion at the 166th Meeting of the U.S. National Security Council // Foreign Relations of the United States: Germany and Austria. Vol. II. Washington, D.C., 13.10.1953.

29 Ferring, 1968. Pp. 656–662.

30 Ferring, 1968. Pp. 662–663; Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии (Вена, 15 мая 1955 года) // Интернет-проект Министерства культуры РФ «Утраченные ценности — жертвы войны». 2006–2018.

к конституции. Таким образом, Австрийский государственный договор установил новый статус-кво, приемлемый для всех сторон, и проложил путь к долгому периоду благосостояния в Австрии, а также к консолидации австрийской национальной идентичности.³¹ Для Запада и коммунистического блока договор обозначил переход от глубокой неопределенности к стабильности в отношении ключевого спорного региона в начинающейся холодной войне.

Этот шаг в сторону стабилизации послевоенной Европы стал возможен благодаря целому ряду «постепенных примирительных жестов», изменивших представления американских политиков о намерениях Советского Союза.³² Однако для этого СССР пришлось дважды отступить от жестких позиций. Первая серия предложенных Советским Союзом в 1953 году уступок показалась Вашингтону недостаточно внушительной. Политолог Дебора Уэлч Ларсон выдвигает тезис, что в тех случаях, когда у политиков уже сложилось прочное негативное представление о мотивах другой стороны, небольших уступок может оказаться недостаточно для завоевания их доверия:

Из-за искажающей призмы устоявшегося образа врага одного примирительного жеста в начале инициативы по взаимным уступкам может быть недостаточно для того, чтобы преодолеть недоверие контрагента и вызвать ответный жест сотрудничества. Может понадобиться несколько односторонних уступок в разных тематических областях, сопряженных с умеренными рисками, чтобы преодолеть представления о злонамеренности и укрепить позиции сторонников примирения в другом государстве.³³

31 Rainio-Niemi J. Cold War Neutrality in Europe: Lessons to be Learned? // Gartner H. (ed.). Engaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War. New York: Lexington Books, 2017. P. 27.v

32 Welch Larson, 1987. P. 35.

33 Welch Larson, 1987. Pp. 56–57.

И действительно, для достижения соглашения понадобилась инициатива Никиты Хрущева, способствовавшая продолжению переговоров и смягчению позиций СССР. Хрущев пригласил канцлера Австрии Юлиуса Рааба в Москву, где страны подписали двусторонний меморандум — ключевой предшественник Государственного договора — предусматривавший несколько существенных односторонних уступок со стороны Советского Союза.³⁴ В то время как уступки, сделанные Советским Союзом прежде, в 1953 году, не были связаны со значительными затратами, на этот раз в условия соглашения были включены гарантии, препятствующие будущим попыткам СССР получить контроль над Австрией.³⁵ Менее чем через месяц договор был подписан.

Ларсон утверждает, что уступки Советского Союза, скорее всего, сыграли определяющую роль в изменении представления некоторых американских чиновников и политиков о намерениях Советского Союза и смягчении недоверия и, таким образом, способствовали заключению соглашения. Однако важно отметить, что и после подписания каждая из сторон продолжала воспринимать другую как агрессивную державу. Как сказал Джон Фостер Даллес: «Волк надел новую овечью шкуру, и хотя лучше, когда на волке овечья шкура, потому что у овец нет когтей, мне кажется, что политика не изменилась».³⁶ Как бы то ни было, потенциальная угроза стабильности в Европе была устранена, а достигнутое соглашение в итоге эффективно поддерживало порядок в течение почти 35 лет.

34 Welch Larson, 1987. P. 46.

35 Welch Larson, 1987. P. 33.

36 Welch Larson, 1987. P. 50.

Германский вопрос

В 1950-е годы был предпринят целый ряд неудачных попыток договориться о новом послевоенном статус-кво в Европе. Многие из них были направлены на решение так называемого «германского вопроса» за счет мирного объединения Германии и включения этой страны в европейскую систему безопасности.

Запад и Советский Союз придерживались совершенно разных взглядов на возможное решение этого вопроса. Западные государства видели необходимость решить германский вопрос и предотвратить возможность возрождения военной опасности. Однако они пытались достичь этого путем заключения с Германией оборонного союза, направленного на пресечение возможностей немецкого реваншизма и защиту Западной Европы от угрозы, исходящей от СССР.³⁷ Москва также была глубоко обеспокоена потенциалом германской агрессии в будущем. Советский Союз рассматривал западные проекты по перевооружению Германии и включению Федеративной Республики Германия в западный военный альянс как вызов основным целям СССР, в особенности попыткам обеспечить нейтралитет Германии.³⁸

В начале 1950-х годов Москва предлагала обсудить этот вопрос на европейской конференции по безопасности. Это предложение по крайней мере отчасти было мотивировано призывами Запада к перевооружению Германии и запланированным вступлением ФРГ в Европейское оборонительное сообщество (ЕОС) — объединение шести европейских государств, которое должно было стать шагом

37 The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State // Foreign Relations of the United States: 1952–1954. Germany and Austria. Vol. VIII, Part 1. Washington, D.C., 11.02.1954.

38 Roberts G. A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953-1955 // Working Paper No. 57, Woodrow Wilson International Center for Scholars. December 2008. P. 7.

к созданию панъевропейской армии.³⁹ Западные проекты перевооружения Германии и включения ФРГ в западный военный союз вступали в принципиальное противоречие с основными целями СССР — нейтралитета Германии и неприсоединения к политическим или военным союзам.⁴⁰ Архивные материалы указывают на то, что намерения СССР в отношении европейской конференции по безопасности были искренними. Москва считала панъевропейские меры безопасности необходимой предпосылкой для мирного решения германского вопроса. По мнению советского руководства, если бы СССР и Западная Европа создали общий союз в сфере безопасности, объединенной Германии не пришлось бы выбирать, к какой стороне примкнуть.⁴¹

Хотя Запад признавал необходимость решить германский вопрос, предложение СССР было воспринято как попытка ослабить позиции Запада и укрепить советское влияние в Европе.⁴² По словам тогдашнего министра иностранных дел Великобритании Энтони Идена: «Предложения Советского Союза, как представляется, напоминают своего рода доктрину Монро для Европы, направленную на то, чтобы вызвать раскол НАТО и вывод войск США из Европы».⁴³

В конце 1954 года Национальное собрание Франции отклонило законопроект о ЕОС. Вскоре после этого западные державы решили принять Западную Германию в НАТО. По всей видимости, это стало важным поворотным моментом в переговорах о статусе Германии и, в более широком плане, о европейской безопасности. В ответ

39 Roberts, 2008. P. 7.

40 Roberts, 2008. P. 26.

41 Roberts, 2008. P. 26.

42 The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, 1954.

43 The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, 1954.

Советский Союз сменил тон, заявив, что в случае претворения в жизнь этого решения Западную Германию уже нельзя будет считать мирным государством, и поэтому воссоединение Германии надолго станет невозможным.⁴⁴ В мае 1955 года Западная Германия вступила в НАТО. Спустя всего несколько дней СССР подписал Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с Германской Демократической Республикой и другими восточноевропейскими сателлитами, тем самым основав Организацию Варшавского договора.⁴⁵

В период между первоначальными попытками СССР созвать европейскую конференцию по безопасности и политикой разрядки начала 1970-х годов отношения между Востоком и Западом были, возможно, самими напряженными за всю эпоху холодной войны. В этот период стороны редко вступали в контакт, испытывая друг к другу глубоко укоренившееся недоверие. В конце 1950-х — начале 1960-х годов вопрос Берлина и Германии в целом стал главным очагом напряженности холодной войны, породившим несколько тупиковых ситуаций и приведшим к строительству Берлинской стены в 1961 году.

Переговоры по германскому вопросу

Стороны вернулись к переговорам по германскому вопросу после начала политики разрядки в конце 1960-х. В начале 1970-х годов был подписан ряд двусторонних и многосторонних соглашений между западными государствами и странами Организации Варшавского договора, которые обеспечили определенный уровень стабильности

44 Roberts, 2008. P. 36.

45 Roberts, 2008. Pp. 38–39.

и закрепили общие представления о статус-кво в отношении германского вопроса. В Московском и Варшавском договорах, которые ФРГ заключила в 1970 году с СССР и Польшей соответственно, была официально закреплена граница по Одеру — Нейсе (послевоенная граница между Польшей и Германией), было признано разделение Германии и были даны обязательства по неприменению насилия в отношениях между государствами — все это соответствовало долгосрочным целям Москвы.⁴⁶

В 1971 году США, СССР, Великобритания и Франция подписали Четырехстороннее соглашение, официально закрепившее статус Берлина и права четырех держав-победительниц в Берлине, а также восстановившее связи между Восточным и Западным Берлином.⁴⁷ Годом позже Федеративная Республика Германия и Германская Демократическая Республика подписали Основополагающий договор, в котором каждое из германских государств признавало суверенитет другого, что сделало возможным их вступление в ООН и интеграцию в международное сообщество. Аналогично в соглашении между Западной Германией и Чехословакией, заключенном в 1973 году, стороны отказывались от всех исторических территориальных претензий и «подтвержда[ли] нерушимость своих общих границ».⁴⁸

Этот ряд соглашений закрепил общее понимание статус-кво, способствовавшее стабилизации ситуации вплоть до конца холодной войны. Соглашения не восстановили доверия между сторонами и не прекратили холодную войну. Однако они сняли с повестки дня

46 Russell H. S. The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput? // The American Journal of International Law. 1976. Vol. 70, No. 2. Pp. 244–245.

47 Четырехстороннее соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки и Французской Республикой, Берлин, 3 сентября 1971 г.

48 Договор о взаимных отношениях между Чехословацкой Социалистической Республикой и Федеративной Республикой Германия. 11 декабря 1973 года // Международная жизнь. 1974. № 2. С. 154–155.

спорный вопрос — который до этого грозил вылиться в крупный конфликт — таким образом, что каждая из сторон считала решение выгодным для себя.

Хельсинкский заключительный акт

Хотя Советский Союз считал соглашения о Германии существенными достижениями, он по-прежнему добивался принятия панъевропейских мер безопасности. Советское руководство все еще было убеждено, что многостороннее признание статус-кво придаст большую законность и более официальный характер принципам, о которых стороны договорились в двусторонних соглашениях.⁴⁹

Для Москвы политика разрядки между Востоком и Западом в более широком контексте была связана с переговорами о европейской безопасности.⁵⁰ Превалирующая цель СССР при этом заключалась в окончательном закреплении послевоенных границ в Европе.⁵¹ По всей видимости, Запад понимал, какую ценность имеет официальное признание послевоенного расширения территорий для советского руководства, в особенности для Леонида Брежнева. Западные страны воспользовались этим, добившись включения вопросов прав человека в итоговый документ переговоров — Хельсинкский заключительный акт.

Как и в случае заключения Австрийского государственного договора, при подписании Хельсинкского заключительного акта, произошедшего

49 Bowker M., Williams P. Helsinki and West European Security // *International Affairs*. 1985. Vol. 61, No. 4. P. 613.

50 Savranskaya S. Unintended Consequences: Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act // Bange O., Niedhart G. (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York: Berghahn Books, 2008. P. 179.

51 Savranskaya, 2008. P. 177.

ровно 20 лет спустя в 1975 году, Советский Союз и Запад согласились закрепить статус-кво, несмотря на напряженность в отношениях и взаимное недоверие. Акт (который также называют Хельсинкскими соглашениями) был посвящен многочисленным насущным вопросам, сгруппированным в четыре «корзины». В первой корзине рассматривались вопросы, связанные с безопасностью в Европе, во второй — вопросы экономики и экологии, в третьей — права человека, а в четвертой — процедурные вопросы, связанные с реализацией акта.⁵²

К важнейшим положениям Хельсинкского акта относились официальное закрепление послевоенных границ, подтверждение территориальной целостности и суверенитета государств и обязательство невмешательства во внутренние дела стран и мирного разрешения споров. В третьей корзине признавалась свобода прессы, мысли и распространения информации, а также право на эмиграцию. Хельсинкским актом было учреждено Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в качестве регулярного механизма диалога по вопросам регионального порядка. Акт стал предпосылкой венских переговоров о взаимном сокращении вооруженных сил и вооружений, благодаря которым годы спустя был подписан Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). По замечанию Жоржа-Анри Суту, Хельсинкский акт «был поворотной точкой в холодной войне и важным моментом в установлении нового европейского порядка.»⁵³

Подписанию акта способствовало несколько факторов. Один из них — участвовавшие контакты между Востоком и Западом в 1960-х

52 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, Финляндия. 1 августа 1975 года // ОБСЕ.

53 Soutou G.-H. Was There a European Order in the Twentieth Century? From the Concert of Europe to the End of the Cold War // Contemporary European History. 2000. Vol. 9, No. 3. P. 347.

и начале 1970-х годов. На протяжении двух предшествующих десятилетий, когда отношения между советским блоком и западными странами достигли низшей точки, взаимодействие между Востоком и Западом почти прекратилось. Возобновление диалога в конце 1960-х годов было важно по двум причинам. Во-первых, личные встречи способствовали культивации личных отношений между представителями обеих сторон. Во-вторых, участвовавшие контакты давали Востоку и Западу возможность получить некоторое представление о культуре, политических и властных структурах и интересах другой стороны. Это помогло разрушить некоторые стереотипы, существовавшие у каждой из сторон в отношении другой. Встречи президента США Ричарда Никсона и Генерального секретаря ЦК КПСС Леонида Брежнева, состоявшиеся в предшествующие Хельсинкским переговорам три года (в 1972, 1973 и 1974 годах) сыграли в этом отношении важную роль. Но диалог между США и СССР шел не только на уровне высшего руководства. Прямое и частое общение советника по национальной безопасности США Генри Киссинджера с послом СССР в США Анатолием Добрыниным через прямой конфиденциальный канал помогло установить хорошие личные отношения между этими ключевыми политическими фигурами. В своих мемуарах Добрынин связывает спад напряженности в отношениях и достижение соглашений между США и СССР по многим сложным вопросам с открытым диалогом, возможным благодаря каналу связи.⁵⁴ Кроме того, в конце 1960-х и начале 1970-х годов открылось еще несколько каналов связи между западноевропейскими странами и Советским Союзом. Так, продолжительные беседы между должностными лицами из Западной Германии и Советского Союза в начале 1970-х годов помогли заложить фундамент для ключевых

54 Dobrynin A. *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Cold War Presidents (1962–1986)*. New York: Times Books, 1995. P. 206.

двусторонних соглашений между этими государствами, которые, в свою очередь, способствовали успеху хельсинкских переговоров.⁵⁵

Благодаря тому, что в акте был затронут широкий спектр вопросов, все участвовавшие стороны могли заявить о своей победе. Советский Союз позиционировал подписание акта как подтверждение послевоенного урегулирования.⁵⁶ Президент США Джеральд Форд интерпретировал результат иначе. Он считал, что, согласившись соблюдать право других государств на суверенитет, территориальную целостность и политическую независимость, Москва обязалась «не повторять того, что она сделала в случае Венгрии, Чехословакии и Польши».⁵⁷ Иными словами, соглашение, по мнению Форда, должно было предотвращать действия, подрывающие стабильность регионального порядка. В этом он оказался прозорливым: после Хельсинки Советский Союз действительно не вторгся и не осуществлял насильственного вмешательства в свою расширенную европейскую империю.

И Запад, и Советский Союз рассматривали Хельсинкские соглашения как основу для взаимно приемлемого статус-кво в отношении регионального порядка. В представлении СССР, Запад, подписав акт, легитимировал *территориальный* статус-кво. С точки зрения Запада, Советский Союз согласился разрешить свободный обмен идеями и информацией и расширить контакты между людьми — принципы, признанные в качестве статус-кво на Западе, но не на Востоке. Президент Форд так выразил это мнение накануне подписания Хельсинкских

55 Cm. Niedhart G. Ostpolitik: Transformation through Communication and the Quest for Peaceful Change // Journal of Cold War Studies. 2016. Vol. 18, No. 3. Pp. 49–51.

56 Brezhnev L. Address by the General Secretary of the Central Committee of the Communist Party of the Union of Soviet Socialist Republics, speech to the Third Stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki, July 30 to August 1, 1975.

57 Memorandum of Conversation: «President's First Meeting with Prime Minister Miki» // Foreign Relations of the United States, 1969–1975. Vol. E-12. Documents on East and Southeast Asia, 1973–1976. Washington, D.C. 5.8.1975.

соглашений: «Мне кажется, что США и открытые страны Запада уже практикуют то, что предписывают Хельсинкские соглашения, и не намереваются делать того, что эти соглашения запрещают».⁵⁸

Сняв вопрос территориальных претензий с повестки дня, Хельсинкские соглашения стабилизировали ситуацию в Европе, поскольку способствовали уменьшению неопределенности и созданию площадки, на которой все стороны могли обсудить беспокоящие их вопросы. По окончании холодной войны форум СБСЕ был преобразован в ОБСЕ.

Ценность «больших сделок»

Этот краткий исторический обзор показывает, что иногда в период холодной войны сторонам удавалось заключить взаимовыгодные соглашения. Эти документы едва ли были панацеей — они не привели к укреплению доверия и окончанию холодной войны. Однако они укрепили стабильность и помогли отдельным странам избежать наиболее разрушительных последствий соперничества великих держав. И в целом эти соглашения соблюдались, несмотря на отсутствие какого-либо механизма обеспечения исполнения. Это показывает, что даже в ситуации глубокого недоверия и страха противники могут прийти к соглашению о модификации региональной системы безопасности, которая будет выгодна для них и для стран, представляющих предмет их соперничества. Кроме того, история этих соглашений демонстрирует ценность ощутимых уступок и продолжительного диалога между великими державами для достижения результата.

58 Ford G. Text of Remarks at a Meeting with Representatives of Americans of Eastern European Background Concerning the Conference on Security and Cooperation in Europe // The American Presidency Project. 25.07.1975.

Предложение по установлению нового статус-кво

Взаимные обвинения в ревизионизме

Безусловно, рассмотренные соглашения эпохи холодной войны были заключены в международной обстановке, которая кардинально отличалась от сегодняшней. После окончания холодной войны небольшие страны поняли, что, даже если они не могут полностью определять собственное будущее, они не должны мириться с диктатом великих держав. Переговоры между Западом и Россией без участия «серединных стран» могут привести к нестабильности, обусловленной либо массовыми протестами, либо противодействием элит. Поэтому необходимо, чтобы эти страны согласились с положениями соглашения, достигнутого в ходе переговоров, которые мы предлагаем ниже; это, однако, не означает, что небольшие страны получают все желаемое.

Как бы то ни было, сегодня Россия и Запад даже не обсуждают основы регионального порядка, не говоря уже о том, чтобы прийти к соглашению. В большой степени это связано с тем, что, по мнению каждой из сторон, конфликт вызван ревизионизмом другой. Стремление ЕС и НАТО к интеграции соседних государств (и заявленное намерение НАТО принять в качестве членов Украину и Грузию) кажется Москве попыткой пересмотреть статус-кво. Россия считает, что защищается от этого наступления Запада. В западных же столицах применение Россией силы по отношению к соседним государствам, попытки расширить созданные страной институты и, как считают многие, деятельность, направленная на подрывание единства и эффективности НАТО и ЕС, кажутся проявлениями крайнего ревизионизма. Запад видит себя бастионом, призванным защитить от этих действий России. Иными словами, каждая из сторон обвиняет другую в реализации ревизионистской повестки путем агрессивной

политики и в то же время утверждает, что ее собственные действия направлены на сохранение статус-кво.

Чтобы в конце концов прийти к компромиссу, важно понять, как разные государства могут так различно интерпретировать одни и те же обстоятельства. Политолог Роберт Джервис утверждает, что люди, принимающие решения, подвержены определенным когнитивным искажениям, влияющим на их восприятие себя и других.⁵⁹ Джервис объясняет, как одно из этих искажений окрашивает представления о поведении и намерениях другой стороны:

*Государства с большей вероятностью будут переоценивать, чем недооценивать враждебность других государств. Государства склонны преувеличивать разумность собственных позиций и враждебные намерения других; в сущности, первое способствует второму. Государственным деятелям, желающим видеть себя и свои решения в лучшем свете, часто не удастся понять другие точки зрения, так что они сильно недооценивают опасность того, что их собственные действия покажутся угрожающими. Имея мирные намерения, государственные деятели считают, что и другие поймут их мотивы и не почувствуют себя в опасности из-за мер, принимаемых ими в порядке самообороны.*⁶⁰

Если государство посчитало мотивы другого государства угрожающими, оно с высокой вероятностью будет полагать, что действия этого государства, которые могут показаться нейтральному наблюдателю мирными, продиктованы враждебными намерениями.⁶¹ Затем впе-

59 Jervis R. Perception and Misperception in International Politics. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976. P. 31; Jervis R. War and Misperception // The Journal of Interdisciplinary History. 1988. Vol. 18, No. 4. Pp. 675–700.

60 Jervis, 1988. Pp. 114–115.

61 Holsti O. R. Cognitive Dynamics and Images of the Enemy // Journal of International Affairs. 1967. Vol. 21, No. 1. Pp. 16–39; Jervis, 1988. P. 116.

чатление первого государства, что другое ведет себя агрессивно, зная о мирных намерениях первого, только усиливает первоначальное восприятие второго как воинственного. Согласно Джервису, этот процесс может проходить параллельно с обеих сторон, так что в конечном итоге оба государства «с большой вероятностью полагают, что действуют в духе сотрудничества, а другая сторона отвечает враждебностью».⁶² В результате может возникнуть так называемая «спираль ошибочных представлений», по терминологии Джервиса.⁶³

Разработанную Джервисом концептуальную базу можно применить к актуальному конфликту между Россией и Западом о региональном порядке. Обе стороны считают, что поддерживают статус-кво, руководствуясь соображениями самообороны, и подразумевают, что их намерения ясны другой стороне. В то же время и Россия, и Запад считают поведение другой стороны агрессивным и ревизионистским.⁶⁴ Теория Джервиса указывает на то, что это восприятие действий другой стороны как ревизионистских по своей природе отчасти может быть побочным эффектом когнитивного искажения, присущего каждой из сторон. Имеет смысл проверить тезис, что в корне споров лежат условия регионального порядка, а не имманентные свойства спорящих государств.

Признание нового статус-кво

Затронутые государства могут решить проблему взаимных обвинений в ревизионизме, установив новый статус-кво, который признают

62 Jervis, 1988. P. 116.

63 Jervis, 1976. P. 354.

64 Данные о восприятии российской элиты приведены в статье: Rivera S. W., Bryan J., Camacho-Lovell B., Fineman C., Klemmer N., Raynor E. *The Russian Elite: Perspectives on Foreign and Domestic Policy*. Clinton, N.Y.: Hamilton College, 2016.

и примут все заинтересованные стороны. Представленный здесь проект даст спорящим державам возможность сделать это, не посягая основными принципами или интересами. Тем не менее, от всех сторон потребуются гибкость и готовность к компромиссу.

Вызов заключается в определении приемлемых для всех сторон общих принципов региональной интеграции «серединных стран» и разработке схемы, по которой Россия и Запад могли бы строить отношения с этими странами таким образом, чтобы избежать конфликтов. Главный компромисс при этом должен состоять в том, чтобы и Россия, и Запад отдали предпочтение «третьему пути» — а не членству в их собственных институтах — в качестве оптимального варианта региональной интеграции «серединных стран». В сочетании с обязательством признать нынешний состав существующих региональных институтов предложенные меры внесли бы важный вклад в установление работающего регионального порядка.

Этот третий путь должен дополнить — а не заменить — существующие институты, такие как НАТО, ЕС, ОДКБ и ЕАЭС. Если говорить конкретнее, мы предлагаем дополнительную схему региональной интеграции, подходящую и открытую для нечленов этих организаций и принимаемую и поддерживаемую нынешними членами. Таким образом, была бы заложена основа для решения проблем, с которыми нечлены сталкиваются в сфере безопасности и экономики, а с другой стороны — появились бы правила, регулирующие поведение внешних держав в их отношении. В регионе наметилась бы перспектива стабильности, но при этом не пришлось бы менять состав или принципы нынешних региональных институтов.

При формулировке рекомендаций в данном докладе мы исходили из актуального опыта шести стран, территориально расположенных

между Россией и Западом, где соперничество было особенно остро, поскольку этот опыт помогает лучше понять динамику региона. Важно отметить, что все шесть «серединных стран» поддерживают разные отношения с существующими институтами и в разной степени стремятся к укреплению этих отношений. Однако речь идет о том, чтобы применить извлеченные уроки в более широком контексте, а не о том, чтобы создать набор специальных институтов для каждой из стран. Наша цель заключается в разработке универсальной модели, которую в принципе могло бы применить любое государство евроатлантического региона.

Есть несколько причин избегать индивидуальных схем, составленных специально для определенной группы государств. Во-первых, такие схемы будут политически неэффективны, поскольку странам обычно не нравится, когда их подобным образом обособляют. Во-вторых, не все затронутые государства в полной мере «серединные» — Беларусь и Армения входят в институты, основанные Россией, а Украина, Грузия и Молдова подписали Соглашения об ассоциации (СА) с ЕС. В-третьих, что важнее всего, необходима универсальная схема, которую в будущем могли бы использовать страны, решившие покинуть свой институциональный «лагерь».

Как наглядно продемонстрировал пример Украины в 2014 году, когда за революцией на Майдане очень скоро последовали аннексия Крыма и вторжение в Донбасс, внутренние политические изменения в государстве, за которое идет соперничество, могут вызвать внезапную и кардинальную смену геополитической и геοэкономической ориентации этого государства (или создать такое впечатление), что, в свою очередь, может привести к конфликту. Если бы все стороны были уверены в том, что вариант окончательного присоединения к тому или иному лагерю не стоит на

повестке дня, соперничество значительно бы смягчилось. Такой подход способствовал бы исключению возможности внезапных дестабилизирующих перемен.

Шаги к пересмотру регионального порядка

Нынешние обстоятельства далеко не идеальны для достижения подобного соглашения по региональному порядку. В условиях отсутствия доверия, серьезных претензий и накопившейся враждебности — а также кровопролития в таких регионах, как Донбасс — заключение соглашения является немалым политическим вызовом. Действительно, и в России, и на Западе на попытки достичь договоренности часто навешивают ярлык политики умиротворения.⁶⁵ Аналогия с 1930-ми годами подразумевает, что подобные усилия не просто бесполезны — они способствуют ослаблению народной воли и снижают готовность страны победить в неизбежном грядущем конфликте. Если следовать этой логике, более благоразумной и, безусловно, более выгодной в политическом плане представляется стратегия отказа от любых попыток избежать конфликта.

Но именно такие обстоятельства подталкивают к необходимости заново договориться о региональном порядке. Если бы Россия, ее соседи и западные страны полностью доверяли друг другу, не было бы необходимости в установлении новых правил. Некоторые политологи утверждают, что системы международной безопасности создаются только «после победы», то есть по окончании войны, четко показавшей, кто имеет право формулировать правила игры для

65 Haltzel M. No Appeasement Toward Russia // The Washington Post. 10.12.2014.

следующего поколения или нескольких поколений.⁶⁶ Исторические факты подтверждают этот тезис — эффективные системы безопасности обычно устанавливались победившими силами, такими как Венский конгресс после наполеоновских войн или союзники по антигитлеровской коалиции после Второй мировой войны, а не создавались в ходе переговоров между противниками.

Однако, как демонстрирует история периода сразу после окончания холодной войны, даже во времена крайней слабости Россия отвергала западные представления о региональном порядке в отношении своего непосредственного окружения. Таким образом, чтобы навязать России предпочтительный региональный порядок, Западу потребовалась бы полная победа, подобная победе союзников во Второй мировой войне. В ядерную эпоху это означает, что сначала придется подвергнуть мир опасности стратегического обмена ядерными ударами, чтобы затем установить новый порядок. «Победу» над Россией нельзя назвать реальным путем к стабильности.

Поскольку достижение нового соглашения о региональном порядке в нынешних политических условиях практически нереально, правительствам следует рассмотреть возможность поэтапного подхода с постепенным продвижением к этой цели. Функция предлагаемых ниже первых шагов заключается не в укреплении доверия, а в том, чтобы вселить уверенность, что одна сторона не станет злоупотреблять сделанными другой уступками, и тем самым подготовить благодатную почву и создать импульс для принятия более масштабных мер в будущем.

66 Ikenberry G. J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000.

Первый шаг — установление неформального диалога между ключевыми игроками, в частности по вопросу регионального порядка. Россия просит о начале подобного диалога уже по меньшей мере десять лет, аргументируя, что нынешняя архитектура была построена для другой эпохи.⁶⁷ Запад обычно отвечал на это, что сегодняшние европейские институты безопасности — в том числе панъевропейская ОБСЕ — все еще годятся для этой цели.⁶⁸ Однако действия России в последнее десятилетие — война с Грузией, аннексия Крыма, война в Донбассе — убедительно продемонстрировали, что существующие институты уже не обеспечивают стабильности. Западные лидеры могут испытывать фрустрацию из-за того, что им придется вести переговоры с той стороной, которую они обвиняют в крахе существующего порядка, но международная политика редко бывает справедливой. Если они признают, что порядок разрушен, они должны также признать, что в целях международной стабильности и безопасности своих стран они должны, по крайней мере, попытаться его восстановить.

До украинского кризиса подобные попытки терпели неудачу отчасти из-за вопросов формата и участия. Дилемма здесь заключается в том, что открытость для широкого круга участников часто обратно пропорциональна эффективности. Любой раунд переговоров с участием всех 57 стран — членов ОБСЕ (каждая из которых обладает правом вето) почти неизбежно ведет в тупик, когда речь идет о вопросе регионального порядка. Это было ярко выражено во время процесса Корфу ОБСЕ в 2009 году. Подобный формат стимулирует участников к тому, чтобы выносить все двусторонние споры на обсуждение в

67 См., например: Медведев Д. А. Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии. 5.06.2008 г. // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2008.

68 См., например, выступление Хиллари Клинтон в Военном училище в Париже: Clinton H. R. Remarks on the Future of European Security. L'Ecole Militaire, Paris, France. 29.01.2010 // U.S. Department of State. Archived Content. 2010.

широком кругу. Вопросы, представляющиеся жизненно важными небольшому числу государств, но не имеющие прямого отношения к общему региональному порядку, часто блокируют переговоры. Невключение таких вопросов в повестку дня порождает страх перед заключением нового Ялтинского соглашения, в котором судьба стран будет решаться без предоставления им права голоса. Однако их рассмотрение в ходе более широкого совещания обычно не только ведет к окончанию переговоров, но и никак не способствует решению конкретного вопроса, о котором идет речь.

Примером этой динамики служит неудача адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). На том же саммите, на котором в 1999 году был подписан договор, Москва обязалась вывести оставшиеся воинские формирования из Грузии и Молдовы. Москва ратифицировала новый договор, но страны НАТО в 2002 году приняли решение официально привязать ратификацию адаптированного ДОВСЕ к выполнению Россией ее обязательств, с чем Россия не спешила. Вскоре этот вопрос стал доминировать на всех переговорах между Россией и Западом, посвященных европейской безопасности. Вывод войск из Молдовы был прекращен в марте 2004 года после провала попыток России урегулировать приднестровский конфликт. В апреле 2007 года Путин объявил мораторий на выполнение Россией первоначального ДОВСЕ, видимо для того, чтобы вынудить страны — члены НАТО ратифицировать адаптированный ДОВСЕ. В декабре того же года Россия приостановила участие в старом ДОВСЕ, в то время как ни одна страна — член НАТО не начала процедуру ратификации адаптированного договора.⁶⁹ В конечном итоге привязка ратификации адаптированного ДОВСЕ к урегулированию

69 Следует заметить, что ДОВСЕ не предусматривает возможности приостановления участия, что ставит под сомнение правомерность действий России.

конфликтов привела к отправлению адаптированного ДОВСЕ в архив, краху старого ДОВСЕ и отсутствию прогресса в решении конфликтов.

В случае проведения предлагаемых здесь переговоров «серединные страны», затронутые региональными конфликтами — Грузия, Армения, Азербайджан, Украина и Молдова, — рассматривали бы любые новые договоренности исключительно в свете того, приведут ли они к незначительному улучшению или ухудшению их собственного положения в соответствующих конфликтах. Это вполне естественный подход, который можно понять, но при этом он неизбежно парализует переговоры и подрывает дипломатические усилия. Изначальная цель переговоров, о которых мы говорим, заключается в создании в регионе более благоприятного климата, в котором удастся смягчить, если не разрешить, региональные конфликты. Если разрешение конфликтов будет объявлено обязательным условием для создания такого климата, есть опасность, что мы не выйдем из замкнутого круга. Тупиковая ситуация, сложившаяся вокруг Минских соглашений, демонстрирует эту динамику: их положения, видимо, не будут реализованы, пока продолжается соперничество в более широком контексте.

Из этого мы можем извлечь урок, что урегулирование конфликтов или, по крайней мере, более эффективное управление ими будет возможно только после реформы регионального порядка, а не наоборот. Практический вывод заключается в том, что первые неформальные беседы о региональном порядке должны проходить при участии трех сторон: США, России и ЕС, а действующий председатель ОБСЕ должен выступать в роли наблюдателя.⁷⁰ Действующий председатель — министр иностранных дел государства-председателя, определяемого членами ОБСЕ в ежегодной ротации — обеспечивал

70 Ни один из существующих институтов или форумов не предусматривает такого формата.

бы в этом процессе коммуникацию с государствами, не представленными за столом переговоров, в особенности «серединными странами». Эти переговоры следует начать без предварительных условий, таких как выполнение Минских соглашений Россией или обещание Запада остановить расширение своих институтов. Выдвигая предварительные условия, сторона переговоров пытается улучшить свою переговорную позицию, но в данном случае этот шаг, скорее всего, привел бы к тому, что переговоры просто не начались бы. Все вопросы будут рассмотрены в ходе переговоров, так что отсутствие предварительных условий не предопределил результат. Более существенно то, что готовность к переговорам сама по себе не должна рассматриваться как награда, так что согласие на переговоры вне временных рамок не станет уступкой.

Формат «три плюс один» отражает убеждение, что смысл переговоров заключается в создании площадки, где основные региональные игроки смогут обсудить важные вопросы и достичь не столько доверия, а скорее осознания общей цели. Переговоры должны следовать принципам, которые Юлия Никитина в своей статье в этом сборнике называет «шанхайским духом»: переговоры без ограничений по времени, в которых отсутствие консенсуса не рассматривается как тупик или препятствие дальнейшим совещаниям. Этот неформальный характер подчеркивает, что целью на первом этапе является не подписание договоров или создание институтов, а просто общие договоренности, которые позже можно обсудить в подходящем формате со всеми затронутыми сторонами, чтобы они могли высказать свое согласие или несогласие.

Просто назвав переговоры неформальными, стороны не развеют опасения многих из «серединных стран», а также некоторых представителей России и Запада, что эти переговоры являются

попыткой навязать новое Ялтинское соглашение. Эти опасения имеют свои основания, но если руководствоваться исключительно ими, переговоры станут фактически невозможны, а региональная нестабильность сохранится на уровне, представляющем угрозу для всех сторон и имеющем тяжелейшие последствия для «серединных стран». Более того, Запад регулярно ведет переговоры и дискуссии о третьих сторонах в их отсутствие. Так, на разных этапах сирийского кризиса США и Россия обменивались проектами конституции для этой страны. Восточное партнерство (ВП) ЕС было сформулировано странами — членами ЕС без совещаний с восточными партнерами. В нашем предложении присутствие действующего председателя ОБСЕ обеспечит канал связи для всех заинтересованных государств региона.

Как было отмечено выше, ни одно соглашение не может быть эффективно реализовано без согласия затронутых стран, и каждая страна сохраняет суверенное право принимать или отвергать любые институциональные предложения, выдвинутые в результате переговоров. В рамках формата «три плюс один» участники переговоров регулярно отчитывались бы перед Постоянным советом ОБСЕ (собранием представителей стран-участниц организации). Если в этом формате удастся достичь соглашения, следует предусмотреть механизм постепенного расширения круга участников переговоров. Когда переговоры перейдут в официальную стадию, в них должны будут участвовать все стороны.

Второй шаг должен заключаться в продумывании сигналов, которые каждая из сторон должна послать другой, чтобы продемонстрировать серьезность своих намерений в ходе переговоров. Каждой из сторон следует предпринять шаги, сопряженные с «дорогостоящими сигналами», то есть шаги, которые в глазах внутренней аудитории

обязжут их следовать ясным и предсказуемым курсом. Джеймс Фиرون называет это «связыванием рук»: «создание ситуации, в которой лидеры понесут потери перед домашней аудиторией в том случае, если они до конца не выполнят свои обязательства или угрозы.»⁷¹

По сути, подобные сигналы накладывают на стороны обязательство по проведению переговоров и устанавливают внутривнутриполитическую цену за их прекращение. Эмпирические исследования большой выборки, проведенные Фироном, показывают, что установление внутривнутриполитической цены на решение «атаковать, уступить или вызвать эскалацию» подталкивает противников к ведению переговоров, а невыполнение принятых договоренностей само по себе сопряжено с потерями.⁷² Безусловно, эти шаги должны быть симметричными, однако идеальная симметрия невозможна, и, что еще важнее, подобные сигналы рассчитаны в той же степени на внутреннюю аудиторию, как и на международных контрагентов. Они не должны реально затрагивать соотношение сил между Россией и Западом. Сигналы, что неудивительно, относятся скорее к символическим жестам, чем к реальным действиям.

Для Запада уже само решение о начале переговоров является подобным дорогостоящим сигналом, если учесть звучавшие в последние годы категорические утверждения западных лидеров о том, что такие переговоры не нужны или что предварительным условием для переговоров должно стать изменение поведения России. Таким образом, за сам факт проведения переговоров лидерам придется заплатить определенную внутривнутриполитическую цену. В свою очередь,

71 Fearon J. D. Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs // *Journal of Conflict Resolution*. 1997. Vol. 41, No. 1. Pp. 69–90.

72 Fearon J. D. Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes // *American Political Science Review*. 1994. Vol. 8, No. 3. Pp. 577–592.

России пришлось бы публично обязаться ограничить действия, которые Запад считает провокационными, например, сократив учения у западных границ, отказавшись от нынешней практики воздушного и морского патрулирования в чувствительных регионах, прекратив вмешательство во внутреннюю политику западных стран или снизив уровень насилия на востоке Украины.⁷³ Запад, в свою очередь, может предложить ослабить санкции при условии выполнения этих требований. Как отмечает Никитина, еще одним дорогостоящим сигналом могло бы стать сотрудничество по внерегиональным вопросам, таким как постконфликтное восстановление и противодействие радикализации на Ближнем Востоке.⁷⁴ Поскольку сотрудничество само по себе стало настолько табуированной темой, подобный шаг неизбежно будет связан с потерями.

Третий шаг — согласование набора принципов, которые должны направлять процесс переговоров о региональном порядке. Безусловно, нахождение приемлемых компромиссов является конечной целью переговоров. Их невозможно обозначить заранее, до окончания переговоров, и тем более до их начала. Однако вполне возможно наметить принципы и поставить задачи, структурирующие процесс, так, чтобы правительства могли продемонстрировать единство цели.⁷⁵

Мы предлагаем ряд основных принципов потенциального соглашения. В следующих публикациях на эту тему принципы будут рассмотрены более подробно.

73 Этот шаг может быть сделан в контексте выполнения Минских соглашений, или же возможна адаптация этих соглашений в контексте более широких договоренностей.

74 Смотри статью Юлии Никитиной в данном сборнике.

75 Это довольно распространенная практика в сложных международных переговорах. См. общие принципы СНВ-III, о которых стороны договорились более чем за год до подписания соглашения (Совместное заявление Президента Российской Федерации Д. А. Медведева и Президента Соединенных Штатов Америки Б. Обамы относительно переговоров по дальнейшим сокращениям стратегических наступательных вооружений. 1.04.2009 // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2009).

- **Разнонаправленная экономическая интеграция.** ЕС и ЕАЭС предлагают «серединным странам» обоюдно приемлемые — а не взаимоисключающие, как сегодня — схемы торговых отношений. Для достижения этого уровня комплексных связей необходимо будет добиться совместимости СА, в особенности в части создания Углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли, с экономическими связями с ЕАЭС (и наоборот).
- **Многосторонние гарантии безопасности.** ЕС, США и Россия обязываются не применять силу для решения споров с «серединными странами» и не вмешиваться в их внутреннюю политику, и эти обязательства закрепляются в резолюции Совета Безопасности ООН. Эти гарантии должны быть подкреплены конкретными мерами укрепления доверия, такими как вывод российских войск с территорий, суверенитет которых не оспаривается ни одной из сторон (например, из Донбасса).
- **Взаимное признание нынешнего состава существующих организаций.** Для России это означает, что она признает (а не пытается ослабить) евроатлантические институты в их актуальном составе. Для Запада это означает, что он не ставит под вопрос текущий состав созданных Россией институтов и признает их (а не выражает сомнения в их легитимности, как это происходит сегодня). Ни та, ни другая сторона не будет поощрять выход какой-либо страны из того или другого лагеря.
- **Обязательство проводить совещания и в идеале добиваться обоюдного согласия перед любыми действиями, направленными на изменение институциональной архитектуры региона, и отказ от попыток изменить статус-кво в одностороннем порядке.**

- **Обязательство договориться о статус-нейтральных механизмах, направленных на снижение издержек, связанных с обеспечением безопасности, а также гуманитарных и экономических потерь от конфликтов в регионе.** Всем сторонам следует предоставить гарантии статус-нейтральности, так чтобы удалось реализовать эти меры, не переходя «красную черту» того или иного государства.

В условиях сегодняшней напряженности в отношениях ни одна из сторон не поверит, что Россия будет выполнять подобные обязательства, а Москва не станет доверять западным заверениям. Эти обязательства должны быть подкреплены конкретными действиями. Для достижения успеха Западу, вероятно, придется сочетать переговоры с элементами принуждения. Подобная стратегия предложила бы России путь к безопасности в постсоветской Евразии, избегая конфронтации с Западом, но в то же время предусматривала бы возможность изоляции и конфронтации в том случае, если Россия откажется выполнять условия новой сделки.

Для разных государств перечисленные выше принципы нужно было бы применять по-разному. Как бы то ни было, их соблюдение привело бы к установлению регионального порядка, несравненно превосходящего сегодняшний. Этот порядок способствовал бы увеличению благосостояния благодаря восстановлению торговых и инвестиционных потоков, уменьшению неопределенности для всех сторон, росту стабильности и уверенности в завтрашнем дне и эффективному управлению конфликтами. При этом проблема не была бы сведена просто к вопросу дальнейшего расширения НАТО.⁷⁶ Хотя принципы косвенно затрагивают и этот вопрос, наше

76 См. O'Hanlon M. E. Beyond NATO: A New Security Architecture for Eastern Europe. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.

предложение представляет убедительную альтернативу дальнейшему расширению, которая принесла бы всем сторонам существенную выгоду, в особенности «серединным странам». И хотя реализация этих принципов кажется мечтой далекого будущего, на самом деле они не содержат кардинально новых положений. Наоборот, они просто признают определенные факты (например, практическую невозможность дальнейшего расширения евроатлантических или евразийских институтов на «серединные страны»), и решают реальные проблемы в регионе.

Четвертый шаг должен заключаться в разработке Россией и Западом пакета стимулов для «серединных стран», принимающих новые правила. Любое соглашение между Россией и Западом автоматически принесло бы экономическую выгоду «серединным странам», если бы обе стороны прекратили использовать экономические связи с этими государствами в своей геополитической борьбе. Однако представляется возможным разработать дополнительные стимулы для государств, соглашающихся принять предложение. Прежде всего, необходимо обеспечить совместимость отношений с ЕАЭС и ЕС, чтобы страны не были вынуждены выбирать между этими союзами. Однако выгода от этой меры довольно расплывчата и проявится скорее в долгосрочной перспективе, так что, возможно, следует дополнительно предусмотреть конкретные экономические стимулы, которые могут подвигнуть «серединные страны» искать компромиссы, в краткосрочной перспективе всегда необходимые при заключении нового соглашения о региональном порядке. Если учесть бедственное экономическое положение большинства из этих стран, в случае согласия между Россией и Западом открываются многочисленные варианты таких стимулов. Так, Россия и Запад могут рассмотреть вопрос создания своими банками развития совместного фонда и определения инфраструктурных проектов, в особенности

в энергетическом секторе, которым могут оказать поддержку обе стороны. Запад мог бы предложить прямую экономическую помощь, а Россия могла бы предоставить субсидии. Кроме того, США могли бы предложить «серединным странам» расширенное сотрудничество в сфере обороны, что, предположительно, не привело бы к значительному росту напряженности, коль скоро членство в НАТО уже не стояло бы на повестке дня. Цель этих шагов заключалась бы в том, чтобы повысить привлекательность «третьего пути» для «серединных стран» по сравнению с предлагаемыми сегодня вариантами.

Наконец, пятый шаг заключался бы в принятии соглашения всеми заинтересованными сторонами и начале поэтапной реализации.

Поэтапная реализация должна начаться с мер укрепления доверия, включая статус-нейтральные меры в конфликтных зонах, так чтобы все стороны, в особенности «серединные страны», увидели конкретную пользу процесса. Следует предусмотреть открытый для широкого круга участников механизм совещаний в целях контроля над реализацией.

Почему этот подход может дать результаты

Существует значительный скептицизм относительно эффективности подобных попыток реформировать региональный порядок.⁷⁷ В условиях недоверия и отсутствия внутренней поддержки этот скептицизм оправдан. Мы не думаем, что наш проект будет легко реализовать, однако полагаем, что сложности будут хоть и значительными, но не непреодолимыми. Соответственно, в этом разделе мы обсудим

⁷⁷ Pifer S. A European Security Architecture That Won't Work // The Brookings Institution Order from Chaos blog. 1.3.2017.

принципиальные возражения, высказываемые против подобных попыток договориться о приемлемом для всех сторон изменении регионального порядка:

- Россия и/или США нарушат любое соглашение
- граждане «серединных стран» никогда не примут такого компромисса
- подобная сделка противоречит западным обязательствам и принципам.
- Россия добивается тотального регионального доминирования и не пойдет на компромисс.

Проблема соблюдения соглашения

Можно договориться о любых правилах игры с целью восстановления безопасности, но как добиться соблюдения договоренностей? Каждая из сторон обвиняет другую в том, что та часто нарушала обещания. Так, по мнению многих россиян, Запад обещал не расширять НАТО и ратифицировать адаптированный ДОВСЕ, но затем не сдержал слова. Запад полагает, что Россия, в числе многих других коварных поступков, нарушила обязательство не применять силу против Украины и нечестно поступает в отношении Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности. Например, покойный сенатор Джон Маккейн часто предостерегал от российских предложений дружбы, в особенности со стороны Владимира Путина.⁷⁸ Аналогично, секретарь Совета безопасности Российской Федерации Николай Патрушев сказал в интервью, что США «очень хотели бы, чтобы России

78 Darcy O. McCain Warns Trump: Putin Should Be Trusted as Much as a "KGB Agent" Who "Plunged His Country Into Tyranny" // Business Insider. 15.11.2016.

не было вообще. Как страны» и что поэтому им нельзя доверять.⁷⁹ Каждая из сторон опасается, что неоправданное доверие при заключении соглашения позволит другой стороне воспользоваться преимуществом и окончательно изменить соотношение сил.

Отсутствие доверия к словам контрагента является реальной помехой для успеха переговоров, но опасения обусловлены неправильными представлениями о принципах действия соглашений по вопросам регионального порядка. Цель заключается не в создании *принудительных* норм, ограничивающих свободу великих держав, а в разработке эффективных норм, которые великие державы будут соблюдать добровольно. Как отметил Нико Крисч, у крупных держав сложные отношения с международным правом и международными нормами.⁸⁰ Обычно они используют эти механизмы «в качестве инструмента регламентации, а также закрепления своего превосходства, но когда они сталкиваются с принципом равноправия, соблюдение которого также иногда предписывается международным правом, зачастую они нарушают это право. Иными словами, крупные державы следуют нормам, когда это служит их целям, а в противном случае перестают их придерживаться.

Печальный факт международных отношений заключается в том, что не существует возможности принудить великие державы соблюдать нормы, если те решили, что соблюдение перестало соответствовать их интересам. Самые изощренные юридические формулировки не изменяют этой исторической реальности, подкрепленной многочисленными примерами. История как США, так и России содержит

79 «За дестабилизацией Украины скрывается попытка радикального ослабления России» // Коммерсант. 22.06.2015.

80 Krisch N. International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order // The European Journal of International Law. 2005. Vol. 16, No. 3. Pp. 369–408.

длинный перечень случаев, в которых нарушались и буква, и дух международных соглашений.⁸¹ В этом Россия и США очень похожи на великие державы прошлого (а также на сегодняшний Китай).⁸²

Эти факты указывают на то, что международные соглашения по вопросам регионального порядка не следует рассматривать как рычаги влияния, которые будут удерживать великие державы от определенного поведения. Международные соглашения влияют на действия великих держав, повышая репутационные потери от их несоблюдения и создавая стимулы придерживаться совместно выработанных норм. Они задают стандарты поведения. Но, несмотря на формулировки, которые создают иллюзию принудительных правил, чтобы выразить приверженность данным обязательствам (например, «юридически обязывающий документ»), в том случае, если великие державы почувствуют необходимость нарушить установленные нормы, соглашения их не остановят. Нет механизма, который мог бы заставить великую державу соблюдать соглашение против собственной воли.

Задача заключается в том, чтобы достичь такого соглашения, которое для всех государств было бы предпочтительным по сравнению с нынешней ситуацией, которое можно было бы адаптировать к меняющимся обстоятельствам и которое способствовало бы укреплению стабильности и благосостояния. Предлагаемая нами реформа регионального порядка основана не на доверии. В ближайшем будущем Запад и Россия не начнут доверять друг другу (а если бы доверяли, им не нужно было бы вести переговоры о региональном

81 Posner E. Think Again: International Law // Foreign Policy. 17.09.2009; Mälksoo L. Russian Approaches to International Law. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2015.

82 Allison G. Of Course China, Like All Great Powers, Will Ignore an International Legal Verdict // The Diplomat. 11.07.2016.

порядке). Наше предложение содержит набор норм, в соблюдении которых все стороны видят свой интерес, вне зависимости от того, как они оценивают надежность своих контрагентов. Официально закрепляя обязательства, соглашения повышают цену отступления от согласованных норм и тем самым создают стимулы не нарушать эти нормы в будущем. Однако лучшей гарантией соблюдения является такое соглашение, выгоду от которого для себя видят все ключевые игроки. Именно такое соглашение мы и предлагаем.

Есть ли в «серединных странах» сторонники третьего пути?

Возражения против переосмысления регионального порядка часто обусловлены предположением о неготовности стран региона рассматривать альтернативы нынешней ситуации. В частности, мнение, что для «серединных стран» будет неприемлемо любое предложение, кроме перспективы полноправного членства в евроатлантических институтах, используется для пресечения любых попыток предложить новые идеи по этому вопросу. Как пишет один видный комментатор:

Путин хочет создать сферу влияния на постсоветском пространстве, что, если использовать менее деликатную формулировку, означает просто-напросто, что он хочет имперского господства над своими соседями. Даже если бы это было морально приемлемо (а это не так) и даже если бы это было целесообразно в геополитическом смысле (что тоже не так), суть в том, что это фактически невозможно. Это фактически невозможно потому, что подобное мышление предполагает, будто бывшие советские республики, такие как Украина, Грузия и Молдова, не имеют собственной свободы выбора... Как бы удивительно это ни показалось некоторым,

*украинцы, грузины и молдаване имеют собственные представления о своем политическом будущем. И немалое количество людей в этих странах восстало бы против господства Москвы, какого бы нового Ялтинского или Мюнхенского соглашения ни достигли Россия и Запад.*⁸³

Для проверки этих предположений мы провели опрос общественного мнения жителей региона на эту тему в пяти из шести «серединных стран»: Армении, Грузии, Украине, Беларуси и Молдове.

Во-первых, мы хотели проверить, насколько важными жители региона считают более масштабные геополитические конфликты для безопасности своей собственной страны. Как показано в таблице А.1, явное большинство граждан каждой из пяти стран согласно с высказыванием, что напряженность в отношениях России и Запада негативно влияет на их собственную страну. Это указывает на то, что лидеры, которые могли бы содействовать снижению этой напряженности, получили бы поддержку населения.

Наша основная цель заключалась в том, чтобы определить, насколько сильна в «серединных странах» поддержка третьего пути, предполагающего не членство в евразийских или евроатлантических институтах, а альтернативную схему, приемлемую для всех сторон. Отвечая на общий вопрос, предпочтут ли они присоединение к союзу или нейтралитет, немногим более половины опрошенных в Грузии (50,6 %) и относительное большинство опрошенных в Молдове (48,3 %) и Беларуси (46,7 %) высказались в пользу нейтралитета; в Беларуси результат особенно поразителен, поскольку страна уже входит в военно-политический союз. Наверно, неудивительно, что в

83 Whitmore B. The Daily Vertical: The Impossible Grand Bargain // Radio Free Europe/Radio Liberty. 16.01.2017.

двух странах, сильнее всего затронутых войнами, Армении и Украине, относительное большинство предпочло нейтралитету вступление в союз. Однако в обоих случаях доля респондентов, выбравших нейтралитет, заметно превысила 30 %.

Следующие два вопроса были сформулированы иначе, чем в типичных опросах в этом регионе. Обычно, когда речь идет о предпочтениях относительно членства в региональных организациях, респондентам предлагается выбор из двух взаимоисключающих вариантов: их спрашивают, предпочитают ли они вступить в евразийские или в евроатлантические институты. Так, в последнем опросе Международного республиканского института в Украине был задан вопрос: «Если бы Украина могла вступить только в один международный экономический союз, какой из приведенных ниже следовало бы выбрать?», — а в качестве возможных ответов были предложены только ЕАЭС и ЕС. Вопрос о НАТО звучал так: «Если бы сегодня в Украине прошел референдум о вступлении в НАТО, как бы вы проголосовали?».⁸⁴ В обоих случаях формулировка вопроса с выбором из двух вариантов создает искусственное противопоставление и не позволяет выявить потенциальных сторонников третьего пути.

В нашем опросе респондентам была предоставлена третья возможность — равно тесные отношения с обеими сторонами — а кроме того, они могли по своей инициативе предложить вариант невступления ни в один союз / ни в одну организацию.⁸⁵ Количество респондентов, предложивших такой ответ, было очень высоким по сравнению с обычными значениями для свободных ответов в схожих опросах, а

84 Public Opinion Survey of Residents of Ukraine. International Republican Institute, November 2017.

85 В случае Беларуси и Армении речь шла о том, чтобы остаться в ЕАЭС и ОДКБ.

за этим, возможно, скрывается еще более сильное предпочтение, поскольку данный вариант не был предложен интервьюером.

В сфере экономической интеграции, хотя значительно большее число респондентов в Беларуси и Армении выбрало сохранение членства в ЕАЭС, чем вступление в ЕС, самым популярным вариантом с большим перевесом стали равно тесные отношения с обоими союзами (соответственно 43 % и 54 %). Схожая динамика наблюдалась в Грузии и Молдове, где относительное большинство выбрало равно тесные отношения (соответственно 37 % и 38 %) и гораздо меньшее число респондентов выразило поддержку вступлению в ЕС (соответственно 29 % и 23 %) или в ЕАЭС (соответственно 10 % и 20 %). Хотя для украинцев вступление в ЕС является самым популярным вариантом (47 %), 27 % предпочитают равно тесные отношения, а еще 10 % предложили ответ «не вступать ни в тот, ни в другой союз».

Потенциальная поддержка третьего пути выражена еще ярче, когда речь идет о союзах в сфере безопасности. Число армянских респондентов, выбравших равно тесные отношения с НАТО и ОДКБ, было почти вдвое больше тех, кто предпочел остаться в ОДКБ (50 и 27 %). Белорусов больше устраивает членство в ОДКБ: 39 % предпочитают остаться в организации, а 38 % выбирают равно тесные отношения, но если учесть и те 7 %, которые предложили ответ «не вступать ни в тот, ни в другой союз», относительное большинство выступает за третий путь. Результаты грузинского опроса особенно удивительны, если учесть высокую поддержку членства в НАТО в опросах, не предлагающих третьего варианта: 34 % предпочитают равно тесные отношения, 8 % предложили вариант с неприсоединением и только 28 % выбрали членство в НАТО. В Молдове более четверти респондентов *по собственной инициативе предложили* ответ «не вступать ни в тот, ни в другой союз», что лишь немногим меньше

30 %, предпочитающих равно тесные отношения, то есть подавляющее большинство, по всей видимости, выступает за третий вариант в какой-либо форме. В Украине вступление в НАТО является самым популярным вариантом, который поддерживают 44 % опрошенных. Но в сумме 38 % предпочитают либо равно тесные отношения, либо неприсоединение. Показательно, что популярность вступления в НАТО значительно падает, если украинцам предлагается третий вариант: когда та же компания по поручению RAND (в том же опросе) задала данный вопрос в форме выбора из двух вариантов, 62 % выступили за членство в НАТО, а 38 % — против.⁸⁶ Иными словами, поддержка членства в НАТО падает на 18 %, если украинцам предлагают третий вариант.

Наконец, мы попытались оценить потенциальные предпочтения в сфере региональной интеграции, попросив выбрать страну-ориентир. Респондентов спросили, какая модель отношений в сфере безопасности и экономики лучше всего подошла бы для их собственной страны: польская, белорусская, финская или швейцарская. Польша и Беларусь были выбраны в качестве полярных моделей, поскольку первая страна входит и в ЕС, и в НАТО, а вторая — и в ЕАЭС, и в ОДКБ. Финляндия и Швейцария в разной степени нейтральны: обе страны не являются членами военных союзов, но Финляндия вступила в ЕС. Швейцарская модель наиболее популярна в Армении, Грузии и Молдове. Как ни странно, Польша непопулярна во всем регионе, за исключением Украины. Но даже там совокупное число тех, кто выбрал Швейцарию и Финляндию (соответственно 23 и 9 %) превышает количество респондентов, выбравших Польшу (28 %). Белорусская модель пользуется наибольшей популярностью среди граждан

86 Геополітичні орієнтації жителів України: вересень 2017 // Киевский международный институт социологии. 25.10.2017.

Беларуси, однако к ней склоняются также 17 % молдаван — более чем в три раза больше выбравших Польшу — и 13 % украинцев, что еще более удивительно, если учесть связи Минска с Москвой.

Иными словами, наши данные демонстрируют, что политическая атмосфера в регионе более благоприятна для третьего варианта региональной интеграции, чем принято считать и чем отражено в политике стран региона. По крайней мере в четырех из пяти рассмотренных «серединных стран» существует широкая общественная поддержка компромиссного решения. Если бы политики региона стали продвигать этот вариант, они вряд ли пострадали бы от этого (а возможно, получили бы бонусы) в политическом плане. Нужно признать, что Украина в определенной степени выбивается из общей тенденции. Однако данные показывают, что есть существенное меньшинство — от 30 до 40 % — однозначно выступающее за третий путь в каком-либо варианте. Возможно, количество этих людей выросло бы, если бы затихла война на востоке страны и снизилась связанная с ней напряженность.

Компрометирует ли продвижение третьего пути основные западные принципы?

Данные проведенного нами опроса указывают на то, что население «серединных стран», по-видимому, готово оказать поддержку третьему пути. Но мы должны также рассмотреть вопрос, готов ли на это Запад. Поскольку система международных отношений в этом регионе не особенно важна для западной общественности,⁸⁷ вызо-

87 Так, только 16 % американцев могут найти Украину на карте. См. данные, приведенные в: Dropp K., Kertzer J. D., Zeitzoff T. The Less Americans Know About Ukraine's Location, the More They Want U.S. to Intervene // Washington Post Monkey Cage blog. 7.4.2014.

вом является скорее единодушное мнение элит, что продвижение третьего пути аналогичное отказу от обязательства оставить дверь членства открытой для любого европейского государства, которое будет соответствовать критериям вступления в евроатлантические институты.⁸⁸

Но на самом деле поиск нового механизма взаимодействия с не-присоединившимися странами региона не означает прямого отказа от принципа «открытых дверей» в отношении будущего институционального расширения НАТО или ЕС или же отказа от соответствующих принципов Хельсинкского заключительного акта. Важно напомнить, как именно звучат эти принципы, поскольку вокруг них сложилось множество мифов. В Хельсинкском заключительном акте закреплено «право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участником двусторонних или многосторонних договоров, включая право быть или не быть участником союзных договоров».⁸⁹ Речь идет об абстрактном праве в принципе принадлежать к организациям; это положение, безусловно, не наделяет государства правом вступить в ту или иную конкретную организацию.

В других документах ОБСЕ говорится о том, что каждое государство «имеет право свободно выбирать способы обеспечения собственной безопасности».⁹⁰ Иными словами, страны — участницы ОБСЕ имеют право добиваться членства в любой международной организации. Согласно этому же принципу, эти организации и их члены также имеют право принимать собственные решения относительно принятия новых кандидатов.

88 Kramer D. J., Wilson D. NATO: Don't Abandon Georgia // Politico. 8.7.2016.

89 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт (Хельсинки, 1 августа 1975 года).

90 Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. 3 декабря 1994 года.

Подытоживая, можно сказать, что ни один из принципов ОБСЕ не обязывает НАТО и ЕС предлагать членство какому-либо государству — даже государству, соответствующему техническим, экономическим и другим установленным критериям вступления. Решение официально предложить какой-либо стране членство в обеих организациях всегда открыто признавалось *политическим*, а не техническим актом: нынешние члены должны посчитать, что предложение членства конкретной стране служит их интересам.

Хотя ЕС никогда официально не провозглашал политику «открытых дверей», в Договоре о Европейском союзе записано, что «любое европейское государство», которое уважает ценности ЕС, «может обратиться с заявкой с целью стать членом Союза».⁹¹ Окончательное решение о вступлении после выполнения соответствующих требований принимается Европейским Советом (главы государств и правительств) и Европейским парламентом — теми органами ЕС, которые должны обеспечивать *политическую* поддержку и легитимность техническим проектам Комиссии.

В отличие от ЕС, НАТО провозгласило политику «открытых дверей». В Декларации мадридской встречи на высшем уровне 1997 года прописано, что альянс «оставит двери открытыми для принятия новых членов Организации в будущем».⁹² Однако в целом ряде других документов уточняется, что эта открытость всегда была связана с оговорками. В официальном докладе о политике расширения НАТО 1995 года, хотя и не исключается «возможность получения, в конечном итоге, членства в Организации любым европейским

91 Договор о Европейском союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) (в редакции Лиссабонского договора 2007 года). Консолидированный текст (курсив автора).

92 Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security Cooperation issued by the Heads of State and Government at the Meeting of the North Atlantic Council. Madrid, July 8, 1997. Press-Release M-1(97) 081 // North Atlantic Treaty Organization. 1997.

государством в соответствии со статьей 10 Вашингтонского договора», отмечается:

*Нет установленного или жесткого перечня критериев для приглашения новых стран-членов к вступлению в Организацию. Решения о расширении будут приниматься в индивидуальном порядке, и некоторым странам членство может быть предоставлено раньше других ... В конечном итоге союзники консенсусом принимают решение о приглашении каждого нового члена к вступлению **на основании их суждения о том, будет ли это способствовать повышению безопасности и стабильности в североатлантическом регионе на момент принятия решения.***⁹³

В том же духе в 1997 году высказалась тогдашний государственный секретарь США Мадлен Олбрайт:

*Всем нам следует избегать конкретных обязательств в отношении конкретных стран; нет необходимости давать повод для ожиданий, выбирая фаворитов, или предполагать, что наши парламенты обязательно дадут согласие. Как и в прошлом, мы должны настаивать на том, чтобы оставшиеся кандидаты соответствовали высочайшим объективным стандартам, прежде чем им будет предложено вступить в Организацию, ... и показали нам, что их включение будет служить стратегическим интересам НАТО.*⁹⁴

Конгресс США также высказывался о расширении осторожно и взвешенно, связывая будущие решения о расширении с вопросом, будет ли вступление новых стран служить интересам альянса. В резолюции

93 Study on NATO Enlargement // North Atlantic Treaty Organization. 3.09.1995 (курсив автора).

94 Albright M. K. Statement During the North Atlantic Council Ministerial Meeting. Speech to the North Atlantic Treaty Organization, Brussels, Belgium, December 16, 1997 // NATO Online Library. 1997.

о ратификации Сенатом США Протокола к Североатлантическому договору, давшему в 1998 году разрешение на первый раунд расширения, сказано:

[З]а исключением Польши, Венгрии и Чешской Республики, Соединенные Штаты не давали согласия на приглашение каких-либо стран к вступлению в НАТО в будущем; Соединенные Штаты будут выступать за вступление, или приглашение к вступлению, какого-либо нового члена НАТО только в том случае, если ... потенциальный член НАТО сможет выполнять обязательства и обязанности, связанные с членством, и его принятие будет служить общим политическим и стратегическим интересам НАТО и Соединенных Штатов.⁹⁵

Упор здесь делается на отказ от автоматизма — отвергается предположение об автоматическом вступлении будущих кандидатов — и гарантию, что вступление будущих членов будет служить интересам альянса.

В какой-то момент в 2000-х годах высокопоставленные лица в некоторых западных столицах, в особенности в Вашингтоне, начали рассматривать расширение НАТО как обещание кандидатам и только во вторую очередь — как средство укрепления безопасности союза. Это было особенно заметно в преддверии Бухарестского саммита НАТО 2008 года, когда США форсировали вопрос предложения Планов действий по членству в НАТО (ПДЧ) Украине и Грузии, хотя не было ни консенсуса внутри НАТО по этому поводу, ни убедительных доводов, почему такой шаг укрепил бы безопасность альянса.

⁹⁵ Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Poland, Hungary, and the Czech Republic (to Accompany Treaty Doc. 105-36) // 105th Cong., 2d sess. 1998. S. Rep. 105–14.

В результате НАТО не предложило ПДЧ ни Тбилиси, ни Киеву, но приняло декларацию, в которой говорилось, что обе страны «станут членами НАТО» в неопределенном будущем.⁹⁶ Уже в 2015 году министры иностранных дел стран — членов НАТО «подтвер[дили] все элементы этого решения».⁹⁷ Это заявление создает впечатление неизбежности и автоматизма процесса расширения, которые не предполагались, когда он задумывался. После Бухареста правительство Джорджа Буша — младшего пошло дальше и «начало дипломатическое наступление», агитируя союзников «предложить Грузии и Украине членство в альянсе без предварительного выполнения требований [ПДЧ]».⁹⁸ Это перевернуло процесс с ног на голову, поскольку интересы кандидатов были поставлены выше, чем процедурные требования, с одной стороны, и безопасность союза — с другой.

В последние годы на обязательство «сохранять дверь открытой» часто ссылаются в дискуссиях о региональном порядке. Так, в 2009 году тогдашний вице-президент США Джо Байден сказал тогдашнему президенту Украины Виктору Ющенко: «Если вы решите участвовать в евроатлантической интеграции, а мне кажется, что вы уже решили, мы окажем решительную поддержку».⁹⁹ Иными словами, если Украина скажет, что хочет вступить в ЕС и НАТО, США поддержат это стремление. На практике эта «поддержка» имеет в основном риторический характер, но американские политики, видимо, считают, что они обязаны ее выражать. Аналитики бросаются такими фразами, как «[Страны Восточного партнерства] имеют право вступить в ЕС, когда выполнят необходимые требования», — хотя на самом деле

96 Заявление по итогам встречи в верхах в Бухаресте, обнародовано главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Бухаресте 3 апреля 2008 года // НАТО. 2008.

97 Statement by NATO Foreign Ministers on Open Door Policy. December 2, 2015. Press Release (2015) 175 // North Atlantic Treaty Organization. 2015.

98 Dempsey J. U.S. Pressing NATO to Skip Process for Georgia and Ukraine // The New York Times. 26.11.2008.

99 Houlton S. In Delicate Balancing Act, US VP Biden Backs Ukraine's NATO Bid // Deutsche Welle. 21.12.2009.

такого права у них нет.¹⁰⁰ Даже в официальной информационной справке НАТО о расширении и политике открытых дверей говорится: «Каждая суверенная страна имеет право решать для себя, станет ли она членом альянса».¹⁰¹ Очевидно, авторы не намеревались внушать мысль о том, что кандидаты контролируют решение о членстве в альянсе, но ошибка показательна.

Эта новая интерпретация процесса расширения стала доминантной из-за множества факторов. Вокруг расширения сложилась аура успеха и неизбежности, благодаря триумфу в регионе ЦВЕ. Кроме того, вопреки предсказаниям многих критиков расширения первой волны, предполагавших, что Россия отреагирует на него отрицательно, многим казалось, что процесс не привел к потерям в отношениях с Москвой. Когда в 2000-х годах, после вторжения России в Грузию и ухудшения отношений России и Запада в более широком плане, цена дальнейшего расширения стала заметна, сопротивление Москвы расширению, видимо, само по себе стало причиной продолжать процесс под лозунгом отпора России, пытающейся накладывать вето на решения НАТО. На практике это означало, что НАТО считало себя обязанным претворять в жизнь любое решение, против которого выступала Москва.

В случае ЕС прослеживаются определенные параллели в возникновении нового подхода к расширению, но здесь действуют и дополнительные факторы. В бюрократических кабинетах Евросоюза бытует убеждение, что расширение ЕС является, по сути, техническим процессом, предполагающим гармонизацию законодательства, согласование норм и принятие свода основных норм и требований

100 Bond I. Eastern Partners, Eastern Problems // EU Observer. 23.11.2017.

101 NATO Enlargement & Open Door. Fact Sheet. July 2016 // North Atlantic Treaty Organization. 2016.

Евросоюза (*acquis communautaire*). С разработкой СА ЕС логика расширения стала применяться к шести странам ВП, которым Евросоюз не собирався предлагать членства: СА предусматривали точно такую же процедуру постепенного сближения с нормативно-правовыми актами ЕС, как и процесс вступления, однако без обещания членства в ЕС и без выделения средств на проведение структурных реформ, которые получили страны ЦВЕ. В сущности, СА были инструментом расширения без членства.

Появление этого инструмента обусловлено в большой степени тем, что у ЕС не было альтернативной концепции для разработки политики в отношении соседей; гармонизация законодательства была единственным вариантом. Поэтому, когда после российско-грузинской войны 2008 года видные члены ЕС стали требовать более тесного взаимодействия со странами ВП, Комиссия, по сути дела, начала списывать с существующего сценария.¹⁰² Кроме того, профессионалы, которые занимались этими вопросами в Комиссии, не могли представить, что Россия воспримет СА как угрозу собственным интересам. Поэтому они сочли заявления России на этот счет чисто риторическими и не разработали запасного плана действий на случай жесткой реакции России на этот процесс.¹⁰³

Концепция Евросоюза по взаимодействию с соседями — окружение себя «кольцом друзей» — подобно политике открытых дверей и ведет к дилемме, поскольку предполагает растущую интеграцию соседних стран без четкого представления о конечной точке.¹⁰⁴ Так, президент Польши, агитируя за то, чтобы ЕС позволил Украине подписать СА

102 См. Charap, Colton, 2017a. Pp. 95–100.

103 См. Haukkala H. A Perfect Storm; Or What Went Wrong and What Went Right for the EU in Ukraine // *Europe-Asia Studies*. 2016. Vol. 68, No. 4. Pp. 653–664.

104 Prodi R. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU. Speech at Sixth ECSA-World Conference. Brussels, 5.12.2002.

в 2013 году, якобы сказал Меркель: «Мы больше никогда не хотим иметь общую границу с Россией», — подразумевая, что если Украина не войдет в экономическое и юридическое пространство Евросоюза, она по определению фактически станет частью России.¹⁰⁵ Очевидный изъян этой логики в том, что в конечном итоге какие-то страны все же должны иметь общую границу с Россией. Это ставит «серединные страны» в безвыходное положение.

Принцип «открытых дверей» нельзя рассматривать отдельно от самой цели расширения, заключающейся в укреплении стабильности и безопасности в Европе и евроатлантическом регионе. Иными словами, НАТО и ЕС не изменили бы своим установленным принципам, если бы заявили, что, хотя «серединные страны» могут по своему усмотрению добиваться членства, сами организации не стремятся их принять и на данный момент не станут предлагать им вступления. На практике это было бы констатацией факта, известного всем сторонам, но официально не признаваемым ими — а именно, что вступление «серединных стран» в евроатлантические институты не стоит на повестке дня. Обе организации с начала процесса расширения после окончания холодной войны постановили, что могут определять требования для этого процесса, и они не изменяют своим принципам, если официально подтвердят, что одно из таких требований — чтобы вступление кандидата добавляло, а не отнимало стабильности и безопасности. Пока это требование не выполнено, обе организации могут делать акцент на ту модель взаимодействия, не предполагающей вступления, которая действительно укрепит стабильность. При этом неправильно полагать, что эта модель взаимодействия ослабит интерес Запада к безопасности стран региона. Возможно, удастся даже

105 Summit of Failure: How the EU Lost Russia over Ukraine, Part 2: Four Thousand Deaths and an Eastern Ukraine Gripped by War // Spiegel Online. 16.10.2013.

еще теснее сотрудничать в сфере обороны с такими странами, как Грузия и Украина вне рамок процедуры вступления. Подтверждение тому – партнерство НАТО с Финляндией.

Готова ли Россия поддержать третий путь?

Многие аналитики утверждают, что Россия никогда не согласится на меньшее, чем установление «сферы влияния» на прилегающих территориях. Если следовать этой логике, начало дипломатического процесса с Россией означало бы, что Запад потакает максимальным требованиям Москвы, стремящейся к гегемонии в регионе. Как пишет один комментатор:

Любое решение, в какой-то степени способное удовлетворить Россию, было бы равносильно признанию сфер влияния и, таким образом, дало бы понять жителям Восточной Европы, что им придется жить в государстве с ограниченным суверенитетом ... Чтобы наглядно это объяснить: Путин требует не меньше, чем отказа от духа Парижской хартии 1990 года и даже от духа Хельсинкских соглашений 1975 года и возвращения к очень специфической интерпретации Ялтинского соглашения 1945 года.¹⁰⁶

Действительно, до 2014 года Москва питала надежды принять несколько «серединных стран» в лоно своих институтов. Так, в марте 2010 года Путин, будучи премьер-министром, не стеснялся в выражениях в ходе своей первой встречи с тогдашним президентом Украины Виктором Януковичем, публично предложив Украине

106 Freudenstein R. Why There Will Be No Helsinki II—And Why Confidence Building with Putin's Russia Is a Bad Idea // European View. 19.05.2016. Vol. 15. Pp. 3–11.

вступить в Таможенный союз (предшественник ЕАЭС).¹⁰⁷ В случае Армении давление Москвы на Ереван вынудило страну отказаться от СА в сентябре 2013 года и вступить в ЕАЭС.

Как бы то ни было, некоторые сведения указывают на то, что после 2014 года Россия готова на компромисс в этих вопросах. К концу 2013 года Москва, по-видимому, ограничила свои амбиции в Украине удержанием Киева от подписания СА: с этой целью Россия готова была выделить Украине финансовую поддержку в объеме 15 миллиардов долларов США. В 2013 году Москва ввела санкции против Молдовы, чтобы воспрепятствовать подписанию СА Кишиневом, но к 2016 году была готова смягчить санкции, несмотря на то, что Молдова продолжала реализовывать СА.¹⁰⁸ В случае Грузии Москва отменила практически все торговые ограничения, несмотря на реализацию Грузией СА, став вторым торговым партнером страны в 2017 году.¹⁰⁹ И хотя в 2013 году Армения была вынуждена отказаться от СА, в 2017 году страна подписала соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве с ЕС, не вызвав заметных возражений со стороны Москвы. Иными словами, по-видимому, Россия действительно готова согласиться на меньшее, чем полное господство в регионе.

Политика России в отношении Азербайджана является еще одним примером ограничения ее империалистических стремлений в регионе. Азербайджан не входит ни в ОДКБ, ни в ЕАЭС и не намеревается вступать ни в НАТО, ни в ЕС. Стране удастся держаться на расстоянии от обеих сторон, избегая при этом изоляции. Тем не

107 Путин предложил Украине вступить в Таможенный союз // Лента.ру. 5.3.2010.

108 Соловьев В., Коростиков М. Вишенка на торге: РФ согласилась с одновременным участием Молдавии в режимах свободной торговли ЕС и СНГ // Коммерсант. 11.11.2016.

109 Россия стала вторым крупнейшим торговым партнером Грузии // EA Daily. 20.10.2017.

менее, Азербайджан в 2005 году заключил официальное партнерство с НАТО и в 2009 году присоединился к программе ВП. Страна была одним из главных инициаторов создания организации ГУАМ, объединяющей Грузию, Украину, Азербайджан и Молдову и, в сущности, направленной на то, чтобы ограничить влияние России в регионе. В 2011 году Азербайджан вступил в Движение неприсоединения. Хотя отношения России и Азербайджана всегда были натянутыми из-за союза России с Арменией, Москву, видимо, удовлетворяет геополитический и экономический нейтралитет Азербайджана. Ничто не заставляет полагать, что Россия активно подталкивает Баку к вступлению в ОДКБ или ЕАЭС.

Подводя итог, можно сказать, что, хотя гарантии на то отсутствуют, в ходе переговоров Россия едва ли будет настаивать на установлении официальной «сферы влияния». А если Москва будет выдвигать необоснованные требования, другие стороны всегда могут покинуть стол переговоров. А если Россия решит, воспользовавшись уступками Запада, пренебречь возложенными на нее обязательствами, Запад всегда может выйти из любого соглашения.

Несмотря на впечатление, что Москва в каком-то смысле переживает череду геополитических побед, у России также есть сильные стимулы сесть за стол переговоров. Страна расплачивается за свои авантюры крупными экономическими потерями и явно ищет выход из дипломатического тупика и экономической депрессии, пусть и на приемлемых условиях. Путин всегда защищает свою страну и свой режим, когда считает, что им что-то угрожает, но он вполне способен на поиск компромиссов с Западом, как он уже не раз демонстрировал за время своего правления. Относительная экономическая мощь западных стран дает их правительствам возможность пытаться достичь соглашения, не ставя под угрозу экономические основы.

У России такой подушки безопасности нет. То есть правительства западных стран не пострадают от попыток найти приемлемые для обеих сторон договоренности, даже если эти попытки в конечном итоге потерпят неудачу.

Заключение

В этом докладе был описан путь к снижению рисков, связанных с нынешней ситуацией в отношениях России и Запада, посредством новых договоренностей о региональном порядке. Эти договоренности не изменили бы актуального состава или принципов существующих региональных институтов. Стороны договорились бы о новой схеме региональной интеграции для тех стран, не входящих в эти институты, и обязались бы следовать ряду норм, регулирующих поведение других государств по отношению к ним. В нашем подходе нет ничего кардинально нового: целый ряд соглашений эпохи холодной войны о важнейших аспектах регионального порядка в Европе существенно способствовал укреплению стабильности. Диалог и соглашения о региональном порядке, даже между не доверяющими друг другу противниками, были ключевыми факторами сохранения стабильности в течение всего периода холодной войны; к сожалению, сегодня диалог об основах регионального порядка практически не ведется.

Гораздо проще представить себе реформированный региональный порядок и те преимущества, которые он может дать всем сторонам — России, Западу и «серединным странам», чем претворить его в жизнь. Если учесть возможности взаимовыгодного сотрудничества, а также многочисленные вызовы, стоящие перед Россией и Западом (не в последнюю очередь надвигающийся вызов со стороны Китая), есть смысл по крайней мере попытаться договориться.

Тем не менее, и в Москве, и в западных столицах очень немногие ищут компромисса. Большинство не может выйти из замкнутого круга взаимных подозрений и обвинений, которые делают новую холодную войну почти неизбежной. Из-за мифологизации истории первой холодной войны немногие сегодня готовы рисковать ради предотвращения новой, в значительной степени потому, что каждая из сторон считает, что сможет одержать верх над другой. Западные лидеры не сомневаются, что в конечном итоге смогут повторить победу в холодной войне, а их российские контрагенты считают, что вынесли уроки из предыдущей войны и ныне обладают формулой успеха, которая поможет им переиграть Запад.¹¹⁰

Мы не разделяем этой самоуверенности. Вероятность перерастания новой холодной войны в горячую остается столь же высокой, как и во времена первой холодной войны, а последствия были бы такими же. Победа ни той ни другой стороне не обеспечена. При этом противостояние окажется пагубным как для России, так и для Запада и губительным для «серединных стран».

Этот доклад показывает, что есть альтернативные пути. Детали нашего предложения можно критически обсуждать — но на данный момент как раз *отсутствие* обсуждения и дискуссий по этому вопросу является главным препятствием к нахождению приемлемого для всех решения.

¹¹⁰ Так, Меркель намекала на то, что украинцам, подобно ей и ее согражданам из бывшей Восточной Германии, придется прождать десятилетия, но в конце они тоже будут освобождены от московского ига (Smale A. Crisis in Ukraine Underscores Opposing Lessons of Cold War // New York Times. 8.02.2015). Путин, в свою очередь, заверял, что Россия не будет «втягиваться в истощающую нашу экономику бессмысленную гонку вооружения», как в свое время Советский Союз. См. Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. 22.12.2017 // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2017.

Приложение А. Результаты исследования

Таблица 7.1. Влияние напряженности в отношениях России и Запада

Вопрос 1: Укажите, пожалуйста, насколько вы согласны или не согласны со следующим утверждением: «Напряженность в отношениях России, стран Западной Европы и США пагубна для вашей страны».

	Армения	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Согласен	57,1 %	54,0 %	68,1 %	52,2 %	62,5 %
Не согласен	16,5 %	32,7 %	10,9 %	27,3 %	16,7 %
Не знаю/ Затрудняюсь ответить	26,4 %	13,3 %	21,0 %	20,5 %	20,9 %

Таблица 7.2. Предпочтения относительно нейтралитета или присоединения к блоку

Вопрос 2: Некоторые люди считают, что нейтралитет вашей страны мог бы способствовать разрешению конфликтов и укреплению безопасности, а другие полагают, что присоединение к определенному блоку принесло бы вашей стране больше преимуществ. С каким из этих утверждений вы согласны в большей степени?

	Армения	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Предпочитаю нейтралитет (утверждение 1)	33,4 %	46,7 %	50,6 %	48,3 %	38,1 %
Предпочитаю присоединение (утверждение 2)	46,2 %	31,8 %	31,8 %	27,1 %	44,3 %
Не знаю / Затрудняюсь ответить	20,3 %	21,6 %	17,6 %	24,6 %	17,6 %

Таблица 7.3. Предпочтения относительно экономической и политической интеграции

Вопрос 3: Какой вариант, по вашему мнению, был бы лучшим для будущего экономического и политического развития вашей страны?

	Армения	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Вступить в Евразийский экономический союз, в котором ведущую роль играет Россия*	24,5 %	30,8 %	10,3 %	20,1 %	8,3 %
Вступить в Европейский союз, в котором ведущую роль играют страны Западной Европы	5,2 %	9,9 %	29,2 %	23,2 %	46,7 %
Поддерживать равно тесные отношения с обоими союзами	53,9 %	46,4 %	37,0 %	38,0 %	26,6 %
Не вступать ни в тот, ни в другой союз	3,2 %	4,1 %	6,1 %	10,6 %	10,2 %
Не знаю / Затрудняюсь ответить	13,2 %	8,8 %	17,5 %	8,2 %	8,1 %

* В случае Армении и Беларуси формулировка гласила «остаться в Евразийском экономическом союзе», поскольку эти страны уже входят в его состав.

Таблица 7.4. Предпочтения относительно отношений в сфере безопасности

Вопрос 4: Какой вариант, по вашему мнению, в наибольшей степени способствовал бы обеспечению безопасности вашей страны?

	Армения	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Вступить в Организацию Договора о коллективной безопасности, в которой ведущую роль играет Россия*	27,1 %	38,9 %	9,6 %	17,1 %	5,9 %
Вступить в НАТО, в которой ведущую роль играют страны Западной Европы и США	5,4 %	5,8 %	28,3 %	11,6 %	43,5 %
Поддерживать равно тесные отношения с обеими организациями	50,4 %	37,9 %	34,0 %	29,7 %	21,8 %
Не вступать ни в ту, ни в другую организацию	2,9 %	6,5 %	7,7 %	28,2 %	16,2 %
Не знаю / Затрудняюсь ответить	14,2 %	11,0 %	20,3 %	13,4 %	12,6 %

* В случае Армении и Беларуси формулировка гласила «остаться в Организации договора о коллективной безопасности», поскольку эти страны уже входят в данную организацию.

Таблица 7.5. Отношение к различным моделям интеграции

Вопрос 5: Какая из перечисленных стран может послужить образцом для вашей страны в плане интеграцию в систему безопасности и экономической интеграции?

	Армения	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Польша	2,7 %	11,3 %	10,7 %	5,5 %	28,1 %
Швейцария	26,4 %	23,8 %	37,9 %	18,5 %	22,5 %
Беларусь	4,3 %	31,5 %	5,0 %	17,4 %	12,6 %
Финляндия	5,3 %	7,1 %	5,8 %	15,7 %	9,4 %
Ни одна из перечисленных стран	17,0 %	11,2 %	9,3 %	17,1 %	11,5 %
Не знаю / Затрудняюсь ответить	44,4 %	15,1 %	31,1 %	25,7 %	16,0 %

Приложение В. Методология исследования

Общие принципы

В сотрудничестве с Ириной Заславской, консультантом по проведению опросов с богатым опытом работы в регионе, мы разработали и провели опрос общественного мнения, состоящий из пяти вопросов, среди взрослого населения (18 лет и старше) Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины. В каждой из этих стран мы работали с независимыми институтами общественного мнения, которые провели полевые исследования и обработали данные. Наши вопросы были включены в комплексные опросы, регулярно проводящиеся этими институтами. Была обеспечена репрезентативность выборок для взрослого населения каждой из стран. Все опросы были проведены в форме личных интервью и

предварительно протестированы с целью обеспечить достоверность результатов. Цель данного исследования заключалась в изучении мнений по вопросам геополитики, экономики и безопасности и проведении сравнительного анализа по пяти странам. При необходимости данные были скорректированы таким образом, чтобы по параметрам возраста, региона и пола выборка соответствовала общенациональным показателям, и тем самым была обеспечена репрезентативность для взрослого населения соответствующей страны.

Армения

- Институт, проводший исследование: Исследование в Армении было проведено армянским отделением Кавказского исследовательского ресурсного центра (CRRС-Armenia).
- Территориальный охват выборки: Исследование было проведено на всей территории Армении.
- Размер выборки: В выборку вошли 1647 представителей взрослого населения Армении (18 лет и старше).
- Время проведения полевого исследования: Исследование проводилось с 1 по 28 октября 2017 года.
- Погрешность: $\pm 1,8\%$ при доверительной вероятности 0,95.

Беларусь

- Институт, проводший исследование: Исследование в Беларуси было проведено компанией Novak.
- Территориальный охват выборки: Исследование было проведено в 78 населенных пунктах в разных регионах Беларуси.

- Размер выборки: В выборку вошли 1044 представителя взрослого населения Беларуси (18 лет и старше).
- Время проведения полевого исследования: Исследование проводилось с 13 по 26 сентября 2017 года.
- Погрешность: 3 % при доверительной вероятности 0,95.

Грузия

- Институт, проводший исследование: Исследование в Грузии было проведено грузинским отделением Кавказского исследовательского ресурсного центра (CRRG-Georgia).
- Территориальный охват выборки: Исследование было проведено на всей территории Грузии, за исключением не контролируемых правительством территорий (Абхазия и Южная Осетия).
- Размер выборки: В выборку вошли 2379 представителей взрослого населения Грузии (18 лет и старше).
- Время проведения полевого исследования: Исследование проводилось с 23 сентября по 10 октября 2017 года.
- Погрешность: $\pm 1,53$ % при доверительной вероятности 0,95.

Молдова

- Институт, проводший исследование: Исследование в Молдове было проведено Центром социологических исследований и маркетинга (SBS-AXA).
- Территориальный охват выборки: Исследование было проведено на всей территории Молдовы, за исключением Приднестровья.
- Размер выборки: В выборку вошли 1109 представителей взрослого населения Молдовы (18 лет и старше).

- Время проведения полевого исследования: Исследование проводилось с 9 по 20 сентября 2017 года.
- Погрешность: $\pm 3\%$ при доверительной вероятности 0,95.

Украина

- Институт, проводший исследование: Исследование в Украине было проведено Киевским международным институтом социологии (КМИС).
- Территориальный охват выборки: Исследование было проведено на всей территории Украины (за исключением Крыма). В Луганской и Донецкой областях исследование было проведено только на территориях, контролируемых правительством Украины.
- Размер выборки: В выборку вошли 2027 представителей взрослого населения Украины (18 лет и старше).
- Время проведения полевого исследования: Исследование проводилось с 16 по 29 сентября 2017 года.
- Погрешность: Статистическая ошибка выборки (с вероятностью 0,95 и дизайн-эффектом 1,5) не превышает 3,3 % для показателей, приближающихся к 50 %, 2,8 % — для показателей, приближающихся к 25 %, 2,0 % — для показателей, приближающихся к 10 %, и 1,4 % — для показателей, приближающихся к 5 %.

Список литературы

70-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2015. 28 сентября. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50385> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Армения — надежный, проверенный временем партнер в системе союзнических отношений государств-членов ОДКБ // Новости-Армения. 2007. 18 января. URL: <http://www.newsarmenia.ru/exclusive/20070118/41627762.html> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Астанинская юбилейная декларация на пути к сообществу безопасности (Астана, 1 декабря 2010 года) // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/74990?download=true> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Белый дом обещает «противостоять дестабилизирующему поведению» России // Русская служба «Голоса Америки». 20.12.2017. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/us-confront-russia/4171375.html> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Богданов В. ОДКБ готова сотрудничать с НАТО // Российская газета. 2013. 23 мая. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/23/odkb-site.html> (дата обращения: 20 ноября 2017 года).

Венский документ 2011 года: О мерах укрепления доверия и безопасности (Вена, 30 ноября 2011 года) // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/86600?download=true> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Список литературы

В ОДКБ указали на отсутствие сотрудничества с НАТО // Военное обозрение. 2017. 25 апреля. URL: <https://topwar.ru/114228-v-odkb-ukazali-na-otsutstvie-sotrudnichestva-s-nato.html> (дата обращения: 20 ноября 2017 года).

Геополітичні орієнтації жителів України: вересень 2017 // Киевский международный институт социологии. 25.10.2017. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=news&id=721&page=1> (дата обращения: 29.01.2018 г.).

Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии (Вена, 15 мая 1955 года) // Интернет-проект Министерства культуры РФ «Утраченные ценности — жертвы войны». 2006-2018. URL: <http://www.lostart.ru/ru/documents/detail.php?ID=920> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Грищенко К. За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской внешней политики // Зеркало недели. 2010. 16 июля.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года. // Организация Объединенных Наций. URL http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) // КонсультантПлюс. 2017. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855 (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Договор о взаимных отношениях между Чехословацкой Социалистической Республикой и Федеративной Республикой Германия. 11 декабря 1973 года // Международная жизнь. 1974. № 2. С. 154—155.

Договор о Европейском союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) (в редакции Лиссабонского договора 2007 года). Консолидированный текст // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/2566557/#friends> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

«За дестабилизацией Украины скрывается попытка радикального ослабления России» // Коммерсант. 22.06.2015. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2752250> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2014. 24 октября. <http://kremlin.ru/events/president/news/46860> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Заявление по итогам встречи в верхах в Бухаресте (обнародовано главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Бухаресте 3 апреля 2008 г.) // Организация Североатлантического договора. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm?selectedLocale=ru (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Интервью Дмитрия Медведева российским телеканалам. 31.08.2008 // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2008. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/1276> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Калюков Е., Басисини А., Сидоркова И. Россия провела переговоры об отправке в Сирию войск Казахстана и Киргизии // РБК. 2017. 22 июня. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/06/2017/594bdbe79a7947172df6e0dd> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Список литературы

- Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (Будапешт, 3 декабря 1994 года) // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/41359?download=true> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Массальский В. ОДКБ приглашает НАТО к сотрудничеству // Голос Америки. 2009. 15 декабря. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/nato-odkb-2009-12-15-79319727/663825.html> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Медведев Д. А. Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии. 5.06.2008 // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2008. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/320> (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Международный форум «Один пояс, один путь» // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2017. 14 мая. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54496> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (Нью-Йорк, 19 декабря 1994 года) // Организация Объединенных Наций. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/652/94/PDF/G9465294.pdf?OpenElement> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций (Вена, 25 ноября 1993 года) // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/42318?download=true> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Мухин В. Союзники Москвы по ОДКБ не желают воевать в Сирии // Независимая газета. 2017. 26 июня. URL: http://www.ng.ru/world/2017-06-26/1_7015_syria.html (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

НАТО игнорирует предложения ОДКБ о сотрудничестве — Бордюжа // Казахстанская правда. 2015. 13 апреля. URL: <http://www.kazpravda.kz/news/politika/nato-ignoriruet-predlozheniya-odkb-o-sotrudnichestve--borduzha> (дата обращения: 21 ноября 2017 года).

Никитина Ю. Как ОДКБ (не) может помочь НАТО // ПОНАРС Евразия. 2013. URL: http://www.ponarseurasia.org/ru/policy-memo/092013_Nikitina (дата обращения: 23 апреля 2018 года).

Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (Париж, 27 мая 1997 года) // Организация Североатлантического договора. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_25468.htm (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

От Лиссабона до Гамбурга: Декларация о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями (Гамбург, 9 декабря 2016 года) // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/290656?download=true> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Отношения НАТО — Россия: Новое качество. Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств-членов НАТО (Рим, 28 мая 2002 года) // Организация Североатлантического договора. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm?selectedLocale=ru (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Парижская хартия для новой Европы (Париж, 21 ноября 1990 года) // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/39520?download=true> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Список литературы

Президент України Леонід Кучма підписав закон про швидкий доступ військ НАТО на українську територію // Радио Свобода. 2004. 6 квітень. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/914452.html> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості. Закон від 23.12.2014 № 35-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/35-19> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Проект договора о европейской безопасности // Официальный интернет-ресурс Президента России. 2009. 29 ноября. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/6152> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Про Збройні Сили України. Закон від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 травня 2002 року. URL: <http://www.archives.gov.ua/International/Strategia.pdf> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Путин предложил Украине вступить в Таможенный союз // Лента.ru. 5.03.2010. URL: <https://lenta.ru/news/2010/03/05/join/> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. 22.12.2017 // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56472> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Россия стала вторым крупнейшим торговым партнером Грузии // EA Daily. 20.10.2017.

СМИД ОДКБ принял заявление о сотрудничестве с НАТО // РИА Новости. 2012. 4 июня. URL: http://ria.ru/defense_safety/20120406/619406089.html (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт (Хельсинки, 1 августа 1975 года) // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Совместное заявление Президента Российской Федерации Д. А. Медведева и Президента Соединенных Штатов Америки Б. Обамы относительно переговоров по дальнейшим сокращениям стратегических наступательных вооружений. 1.04.2009 // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2009. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/167> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Соловьев В., Коростиков М. Вишенка на торге: РФ согласилась с одновременным участием Молдавии в режимах свободной торговли ЕС и СНГ // Коммерсант. 11.11.2016.

Стратегический курс России с государствами — участниками Содружества Независимых Государств (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 31.08.2005 г. № 1010) // Официальный интернет-ресурс Президента РФ. 2005. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/8307> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Терехов В. Объединение Германии и проблема расширения НАТО: что обещал Запад? // МГИМО. 2009. 21 декабря. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/132057> (дата обращения: 29 ноября 2017 года).

Список литературы

Тимофеев И. Тезисы по внешней политике и позиционированию России в мире (2017–2024 гг.). Москва: Центр стратегических разработок, 2017.

Хартия об особом партнерстве между Организацией Североатлантического договора и Украиной (Мадрид, 9 июля 1997 года) // Организация Североатлантического договора. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm?selectedLocale=ru (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Четырехстороннее соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки и Французской Республикой, Берлин, 3 сентября 1971 г. // Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. 2005. URL: <http://web1.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1167201> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Adarov A., Havlik P. Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova, and Ukraine. 2016. URL: <https://wiiw.ac.at/benefits-and-costs-of-dcfta-evaluation-of-the-impact-on-georgia-moldova-and-ukraine-dlp-4111.pdf> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Albright M. K. Statement During the North Atlantic Council Ministerial Meeting. Speech to the North Atlantic Treaty Organization, Brussels, Belgium, 16.12.1997 // NATO Online Library. URL: <https://www.nato.int/docu/speech/1997/s971216aa.htm> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Allison G. Of Course China, Like All Great Powers, Will Ignore an International Legal Verdict // The Diplomat. 11.07.2016.

Areas for Pursuance of a Broad, Enhanced NATO/Russia Dialogue and Cooperation // NATO Online Library. 1995. May 31. URL: <https://www.nato.int/DOCU/comm/49-95/c950531a.htm> (дата обращения: 29 ноября 2017 года).

- Association Agreement Between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States, of the One Part, and the Republic of Moldova, of the Other Part (Brussels, June 27, 2014) // OJ 260. 30.8.2014. P. 4–738. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.260.01.0004.01.ENG (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Babayan N. The In-Betweeners: The Eastern Partnership Countries and the Russia-West Conflict // Transatlantic Academy. 2016. No. 5. P. 13. URL: http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Babayan_Inbetweeners_Apr16_web.pdf (дата обращения: 7 декабря 2017 года).
- Back from the Brink: Toward Restraint and Dialogue between Russia and the West // Deep Cuts Commission. 2016. URL: http://www.deepcuts.org/images/PDF/Third_Report_of_the_Deep_Cuts_Commission_English.pdf (дата обращения: 29 ноября 2017 года).
- Black C. The Yalta Myth // National Interest. May 2014.
- Boggs M. W. Report on the Work of the European Advisory Commission // Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, European Advisory Commission, Austria, Germany. Vol. III. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 20.09.1945.
- Bond I. Eastern Partners, Eastern Problems // EU Observer. 23.11.2017.
- Bowker M., Williams P. Helsinki and West European Security // International Affairs. 1985. Vol. 61, No. 4. Pp. 607–618.
- Brezhnev L. Address by the General Secretary of the Central Committee of the Communist Party of the Union of Soviet Socialist Republics, speech to the Third Stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki, July 30 to August 1, 1975 // OSCE. URL: <https://www.osce.org/documents/16089?download=true> (дата обращения: 13.07.2018 г.).

Список литературы

- Bruszt L., Langbein J. Varieties of Dis-Embedded Liberalism: EU Integration Strategies in the Eastern Peripheries of Europe // Journal of European Public Policy. 2017. Vol. 24, No. 2. Pp. 297–315.
- Charap S., Troitskiy M. Russia, the West and the Integration Dilemma // Survival. 2013. Vol 55, No. 6. Pp. 49–62. URL: <https://doi.org/10.1080/00396338.2013.862935> (дата обращения: 21 ноября 2017 года).
- Charap S., Colton T. J. Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia. London: Routledge, 2017a.
- Charap S., Colton T. J. The US Election and the Ukraine Connection // Project Syndicate. 24.01.2017b. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/russia-us-presidential-election-ukraine-by-samuel-charap-and-timothy-j--colton-2017-01?barrier=accesspaylog> (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Charap S., Shapiro J. Consequences of a New Cold War // Survival: Global Politics and Strategy. 2015. Vol. 57, No. 2.
- Choi W. Legal Problems of Making Regional Trade Agreements with Non-WTO-Member States // Journal of International Economic Law. 2005. Vol. 8, No. 4. Pp. 825–860.
- Clinton H. R. Remarks on the Future of European Security. L'Ecole Militaire, Paris, France. 29.01.2010 // U.S. Department of State. Archived Content. URL: <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/01/136273.htm> (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Connolly R. Russia, the Eurasian Customs Union and the WTO // Dragneva R., Wolczuk K. (eds.). Eurasian Eco-nomic Integration: Law, Policy and Politics. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. Pp. 61–78.

- Crozet M., Hinz J. Collateral Damage: The Impact of The Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports // CEPII Working Paper. 2016. Vol. 59. URL: http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2016/wp2016-16.pdf (дата обращения: 14 ноября 2017 года).
- Darcy O. McCain Warns Trump: Putin Should Be Trusted as Much as a "KGB Agent" Who "Plunged His Country Into Tyranny" // Business Insider. 15.11.2016. URL: <http://www.businessinsider.com/john-mccain-trump-putin-trust-2016-11> (дата обращения: 29.01.2018 г.).
- Dempsey J. U.S. Pressing NATO to Skip Process for Georgia and Ukraine // The New York Times. 26.11.2008.
- Denisov I. E., Safranchuk I. A. Four Problems of the SCO in Connection with Its Enlargement // Russian Politics and Law. 2016. Vol. 54, No. 5–6. Pp. 494–515.
- Department of State Policy Statement on Austria // Foreign Relations of the United States. Vol. II: Germany and Austria. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 20.09.1948. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v02/d723> (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Diez T., Pace M. Normative Power Europe and Conflict Transformation // Paper presented at the 2007 European Union Studies Association (EUSA) Conference, Montreal. 2007, May 17–19. URL: <http://aei.pitt.edu/7798/1/diez-t-01a.pdf> (дата обращения: 30 ноября 2017 года).
- Dobbins J. Foreign Service: Five Decades on the Frontlines of American Diplomacy. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.
- Dobrynin A. In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Cold War Presidents (1962-1986). New York: Times Books, 1995. [Издание на русском языке: Добрынин А. Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962-1986 гг.). Москва: ИПО «Автор», 1996.]

Список литературы

- Dragneva R. The Legal and Institutional Dimensions of the Eurasian Customs Union // Dragneva R., Wolczuk K. (eds.). Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. Pp. 34–60.
- Dragneva R., Wolczuk K. The EU-Ukraine Association Agreement and the Challenges of Inter-Regionalism // Review of Central and East European Law. 2014. Vol. 39. Pp. 213–244.
- . The EU and EEU: Geopolitical Problems Cannot Be Addressed by Technocratic Measures. European Leadership Network, 2015. URL: http://www.europeanleadershipnetwork.org/the-eu-and-eeu-geopolitical-problems-cannot-be-addressed-by-technocratic-measures_2490.html (дата обращения: 14 ноября 2017 года).
- . The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. London: Chatham House, 2017.
- Dragneva-Lewers R., Wolczuk K. Trade and Geopolitics: Should the EU Engage with the Eurasian Economic Union? 2015. April 2. URL: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5462_trade_and_geopolitics.pdf?doc_id=1604 (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Dreger Ch., Kholodilin K., Ulbricht D., Fidrmuc J. Between the Hammer and the Anvil: The Impact of Economic Sanctions and Oil Prices on Russia's Ruble // Journal of Comparative Economics. 2016. Vol. 44, No. 2. Pp. 295–308.
- Dropp K., Kertzer J. D., Zeitzoff T. The Less Americans Know About Ukraine's Location, the More They Want U.S. to Intervene // Washington Post Monkey Cage blog. 7.04.2014. URL: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/04/07/the-less-americans-know-about-ukraines-location-the-more-they-want-u-s-to-intervene/?utm_term=.c3218ef420a7 (дата обращения: 19.01.2018 г.).

- Emerson M. Russia's Economic Interests and the EU's DCFTA with Ukraine // EurActiv.com. 2014. URL: <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/russia-s-economic-interests-and-the-eu-s-dcfta-with-ukrain/> (дата обращения: 14 ноября 2017 года).
- Erlanger S. Russia Warns NATO on Expanding East // New York Times. 1993. November 26. URL: <http://www.nytimes.com/1993/11/26/world/russia-warns-nato-on-expanding-east.html?mcubz=0> (дата обращения: 30 ноября 2017 года).
- EU Council Press Release: Joint Statement on EU Enlargement and EU-Russia Relations (Luxembourg, April 2004) // European Union. URL: europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-122_en.pdf (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- EU Enlargement // U.S. Trade Representative. Undated. URL: https://ustr.gov/archive/World_Regions/Europe_Middle_East/Europe/EU_Enlargement/Section_Index.html (дата обращения: 20 сентября 2017 года).
- Fearon J. D. Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes // American Political Science Review. 1994. Vol. 8, No. 3. Pp. 577–592.
- Fearon J. D. Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs // Journal of Conflict Resolution. 1997. Vol. 41, No. 1. Pp. 69–90.
- Felbermayr G. R., Aichele R., Gröschl J. Freihandel von Lissabon nach Wladiwostok: wem nutzt, wem schadet ein eurasisches Freihandelsabkommen? München: Ifo Institut, 2016.
- Ferring R. L. The Austrian State Treaty of 1955 and the Cold War // The Western Political Quar-terly. 1968. Vol. 21, No. 4. Pp. 655–656.

Список литературы

- Ford G. Text of Remarks at a Meeting with Representatives of Americans of Eastern European Background Concerning the Conference on Security and Cooperation in Europe // The American Presidency Project. 25.07.1975. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=5106> (дата обращения: 29.01.2018 г.).
- Freudenstein R. Why There Will Be No Helsinki II—And Why Confidence Building with Putin's Russia Is a Bad Idea // European View. 19.05.2016. Vol. 15. Pp. 3–11.
- Gabon announces final deal reached with WTO members on tariff changes // World Trade Organization. 2014. November 17. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/good_17nov14_e.htm (дата обращения: 18 апреля 2018 года).
- Gaprindashvili P. How to Improve Russia-Georgia Talks? // Georgia and Russia: In Search of Ways for Normalization. Tbilisi: Georgian Foundation for Strategic and International Studies, 2017. Pp. 5–17.
- Giumelli F. The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia // Journal of Common Market Studies. 2017. Vol. 55, No. 5. Pp. 1062–1080.
- Glasser S. B. Trump, Putin and the New Cold War // Politico Magazine. 22.12.2017. URL: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/12/22/donald-trump-vladimir-putin-cold-war-216157> (дата обращения: 29.01.2018 г.).
- Gleason S. E. Memorandum of Discussion at the 166th Meeting of the U.S. National Security Council // Foreign Relations of the United States, 1952–1954. National Security Affairs. Volume II, Part I. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 13.10.1953. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p1/d95> (дата обращения: 29.01.2018 г.).

- Gopnik A. Are Liberals on the Wrong Side of History? // The New Yorker. 2017. March 20. URL: <https://www.newyorker.com/magazine/2017/03/20/are-liberals-on-the-wrong-side-of-history> (дата обращения: 30 ноября 2017 года).
- Gower J. EU-Russian Relations and the Eastern Enlargement: Integration or Isolation? // Perspectives on Euro-pean Politics and Society. 2000. Vol. 1, Issue 1. Pp. 75–93.
- Gressel G. Fellow Travellers: Russia, Anti-Westernism, and Europe's Political Parties // European Council on Foreign Relations. July 2017. URL: http://www.ecfr.eu/publications/summary/fellow_travellers_russia_anti_westernism_and_europes_political_parties_7213 (дата обращения: 29.01.2018 г.).
- Haltzel M. No Appeasement Toward Russia // The Washington Post. 10.12.2014.
- Havlik P., Pereboyev V., Rovenskaya E., Stepanova A., Kofner J., Kabat P. Challenges and Opportunities of Eco-nomic Integration within a Wider European and Eurasian Space. IIASA Synthesis Report. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis, 2016.
- Haukkala H. A Perfect Storm; Or What Went Wrong and What Went Right for the EU in Ukraine // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68, No. 4. Pp. 653–664.
- Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50, No. 2.
- Helsinki Final Act, 1975 // U.S. Department of State. Office of the Historian. Undated. URL: <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/helsinki> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Список литературы

- Holsti O. R. Cognitive Dynamics and Images of the Enemy // Journal of International Affairs. 1967. Vol. 21, No. 1. Pp. 16–39.
- Houlton S. In Delicate Balancing Act, US VP Biden Backs Ukraine's NATO Bid // Deutsche Welle. 21.12.2009.
- How to Stop The Fighting, Sometimes // The Economist. 10.11.2013. URL: <https://www.economist.com/news/briefing/21589431-bringing-end-conflicts-within-statesvexatious-history-provides-guide> (дата обращения: 29.01.2018 г.).
- Ikenberry G. J. After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000.
- IOM Assistance to IDPs and Conflict-Affected Population in Ukraine // International Organization for Migration. 19.05.2016. URL: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/general_map_eng_05-2016.png (дата обращения: 12.03.2018 г.).
- Ionescu G. The Austrian State Treaty and Neutrality in Eastern Europe // International Journal. 1968. Vol. 23, No. 3. Pp. 408–420.
- Jervis R. Perception and Misperception in International Politics. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.
- Jervis R. War and Misperception // The Journal of Interdisciplinary History. 1988. Vol. 18, No. 4. Pp. 675–700.
- Joint Press Release by the European Union and Republic of Armenia on the Initialing of the EU-Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (Brussels, March 21, 2017) // European Union External Action

Service. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/23120/joint-press-release-european-union-and-republic-armenia-initial-ling-eu-armenia-comprehensive_en (дата обращения: 14 ноября 2017 года).

Karaganov S. Russia Needs to Defend Its Interests with an Iron Fist // Financial Times. 5.03.2014.

Kennedy J. F. Commencement Address at American University in Washington // The American Presidency Project. 1963. June 10. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9266> (дата обращения: 30 ноября 2017 года).

Keohane R. O., Nye J. S. Power and Interdependence Revisited // International Organization. 1987. Vol. 41, No. 4. Pp. 725–753.

Kholodilin K. A., Netsunajev A. Crimea and Punishment: The Impact of Sanctions on Russian and European Economies. DIW Discussion Paper. Vol. 1569. Berlin: DIW, 2016.

Korosteleva E. A. Belarus between the European Union and the Eurasian Economic Union // ODB Brussels. 2016. URL: <https://odb-office.eu/files/BNV%20Survey%20Brief%20Belarus%20eng.pdf> (дата обращения: 30 ноября 2017 года).

Korshunov M. Mikhail Gorbachev: I Am Against All Walls // Russia Beyond the Headlines. 2014. October 16. URL: http://rbth.com/international/2014/10/16/mikhail_gorbachev_i_am_against_all_walls_40673.html (дата обращения: 29 ноября 2017 года).

Kostanyan H., Giragosian R. EU-Armenian Relations: Seizing the Second Chance // CEPS. 2016. URL: <https://www.ceps.eu/system/files/EU-Armenian%20Relations%20Kostanyan%20Giragosian.pdf> (дата обращения: 18 апреля 2018 года).

Список литературы

- Kramer D. J., Wilson D. NATO: Don't Abandon Georgia // Politico. 8.07.2016.
- Krisch N. International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order // The European Journal of International Law. 2005. Vol. 16, No. 3. Pp. 369–408.
- Kucera J. U.S. Blocking NATO-CSTO Cooperation // EURASIANET.org. 2011. February 12. URL: <http://www.eurasianet.org/node/62882> (дата обращения: 21 ноября 2017 года).
- Langbein J. Transnationalization and Regulatory Change in the EU's Eastern Neighbourhood. London: Routledge, 2015.
- Libman A. Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined // Rising Powers Quarterly. 2017. Vol. 2, No. 1. Pp. 81–103.
- Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security Cooperation issued by the Heads of State and Government at the Meeting of the North Atlantic Council. Madrid, July 8, 1997. Press-Release M-1(97) 081 // North Atlantic Treaty Organization. 1997. URL: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_25460.htm?mode=pressrelease (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Mälksoo L. Russian Approaches to International Law. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2015.
- Mazarr M. J., Priebe M., Radin A., Stuth Cevallos A. Understanding the Current International Order. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1598-OSD, 2016. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1598.html (дата обращения: 14 ноября 2017 года).
- Mearsheimer J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault // Foreign Affairs. 2014. Vol. 93, No. 5.

- Memorandum of Conversation: "President's First Meeting with Prime Minister Miki" // Foreign Relations of the United States, 1969–1975. Vol. E-12. Documents on East and Southeast Asia, 1973–1976. Washington, D.C., 5.08.1975.
- Memorandum of Discussion at the 166th Meeting of the U.S. National Security Council // Foreign Relations of the United States: Germany and Austria. Vol. II. Washington, D.C., 13.10.1953. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p2/d894> (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Menon R., Rumer E. Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2015.
- Mogherini's Spokesperson Calls New EU-Armenia Agreement 'Ambitious' // Mediamax.am. 2017. URL: <http://www.mediamax.am/en/news/foreignpolicy/22702/> (дата обращения: 14 ноября 2017 года).
- National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C., 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 12.03.2018 г.).
- NATO Enlargement & Open Door. Fact Sheet. July 2016 // North Atlantic Treaty Organization. 2016. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-enlargement-eng.pdf (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Niedhart G. Ostpolitik: Transformation through Communication and the Quest for Peaceful Change // Journal of Cold War Studies. 2016. Vol. 18, No. 3. Pp. 14–59.
- Nitoiu C. European and Eurasian Integration: Competition and Cooperation in the Post-Soviet Space // Journal of European Integration. 2017. Vol. 39, No. 4. Pp. 469–475.

Список литературы

- O'Hanlon M. E. Beyond NATO: A New Security Architecture for Eastern Europe // Brookings Institution. 2017. July 28. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/07/28/beyond-nato-a-new-security-architecture-for-eastern-europe/> (дата обращения: 30 ноября 2017 года).
- Osborne S. Vladimir Putin Says US-Russia Relations Are Worse Since Donald Trump Took Office // Independent. 12.04.2017. URL: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-vladimirputin-us-russia-relations-worse-military-syria-chemical-attack-barack-obama-a7679796.html> (дата обращения: 29.01.2018 г.).
- Pifer S. A European Security Architecture That Won't Work // The Brookings Institution Order from Chaos blog. 1.03.2017.
- Posner E. Think Again: International Law // Foreign Policy. 17.09.2009.
- The President in Europe; Bush's Vision: "We Will Not Trade Away the Fate of Free European Peoples" // New York Times. 16.06.2001. URL: http://www.nytimes.com/2001/06/16/world/president-europe-bush-s-vision-we-will-nottrade-away-fate-free-european-peoples.html?_r=0 (дата обращения: 12.03.2018 г.).
- Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen with Moscow-Based Journalists // North Atlantic Treaty Organization. 2012. March 26. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_85625.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 20 ноября 2017 года).
- Prodi R. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU. Speech at Sixth ECSA-World Conference. Brussels, 5.12.2002.
- Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Poland, Hungary, and the Czech Republic (to Accompany Treaty Doc. 105-36) // 105th Cong., 2d sess. 1998. S. Rep. 105-14.

Public Opinion Survey Residents of Georgia. March-April 2016 // International Republican Institute. 2016. URL: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/georgia_2016.pdf (дата обращения: 30 ноября 2017 года).

Public Opinion Survey Residents of Moldova. September 2016 // International Republican Institute. 2016. URL: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_moldova_september_2016_moldova_poll_for_review.pdf (дата обращения: 30 ноября 2017 года).

Public Opinion Survey Residents of Ukraine. May-June 2016 // International Republican Institute. 2016. URL: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2016-07-08_ukraine_poll_shows_skepticism_glimmer_of_hope.pdf (дата обращения: 30 ноября 2017 года).

Public Opinion Survey of Residents of Ukraine. International Republican Institute, November 2017.

Rainio-Niemi J. Cold War Neutrality in Europe: Lessons to be Learned? // Gartner H. (ed.). En-gaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War. New York: Lexington Books, 2017.

Rede von Staatssekretär Markus Ederer beim Jahresempfang des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft: Eurasien-Brennpunkt der Interessen oder Raum der Kooperation? // Auswärtiges Amt. 2017. URL: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2017/170712_StS_E_Ostausschuss.html?searchArchive=0&searchEngineQueryString=Eurasische+Wirtschaftsunion&path=%2Fdiplomatie%2FDE*&searchIssued=0&searchIssuedAfter=27.11.2013 (дата обращения: 28 августа 2017 года).

Rivera S. W., Bryan J., Camacho-Lovell B., Fineman C., Klemmer N., Raynor E. The Russian Elite: Perspectives on Foreign and Domestic Policy. Clinton, N.Y.: Hamilton College, 2016. URL: <https://www.hamilton.edu/documents/russianelite2016final.pdf> (дата обращения: 12.03.2018 г.).

Список литературы

- Roberts G. A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953-1955 // Working Paper No. 57, Woodrow Wilson International Center for Scholars. December 2008. URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/WP57_WebFinal.pdf (дата обращения: 12.03.2018 г.).
- Romanoff and Juliet, dir. Peter Ustinov. Universal Studios, 1961.
- Rumer E. Russia and the West in a New Standoff // Carnegie Endowment for International Peace. 2017. June 14, 2017. URL: <http://carnegieendowment.org/2017/06/14/russia-and-west-in-new-standoff-pub-71250> (дата обращения: 30 ноября 2017 года).
- Russell H. S. The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput? // The American Journal of International Law. 1976. Vol. 70, No. 2. Pp. 242–272.
- Sakwa R. Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands. London: I.B. Tauris, 2015.
- Sarotte M. E. Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Re-sentment Toward NATO Enlargement in February 1990 // Diplomatic History. 2010. Vol. 34, No. 1. Pp. 119–140.
- . Perpetuating U.S. Preeminence: The 1990 Deals to 'Bribe the Soviets Out' and Move NATO In // International Security. 2010. Vol. 35, No. 1. Pp. 110–113.
- Savranskaya S. Unintended Consequences: Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act // Bange O., Niedhart G. (eds.). Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York: Berghan Books, 2008. Pp. 175–190.
- Smale A. Crisis in Ukraine Underscores Opposing Lessons of Cold War // New York Times. 8.02.2015. URL: <https://www.nytimes.com/2015/02/09/world/crisis-in-ukraine-underscores-opposing-lessonsof-cold-war.html> (дата обращения: 12.03.2018 г.).

- Söderbaum F., Stålgren P., Van Langenhove L. The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis // Journal of European Integration. 2005. Vol. 27, No. 3. Pp. 365–380.
- Soutou G.-H. Was There a European Order in the Twentieth Century? From the Concert of Europe to the End of the Cold War // Contemporary European History. 2000. Vol. 9, No. 3. Pp. 329-353.
- Sprehe, K. H. Ukraine Says 'No' to NATO // Pew Research Center. 2010. March 29. URL: <http://www.pewglobal.org/2010/03/29/ukraine-says-no-to-nato> (дата обращения: 29 ноября 2017 года).
- Statement by NATO Foreign Ministers on Open Door Policy. 2.12.2015. Press Release (2015) 175 // North Atlantic Treaty Organization. 2015. URL: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_125591.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 9.07.2018 г.).
- Stoner K., McFaul M. Who Lost Russia (This Time)? Vladimir Putin // Washington Quarterly. 2015. Vol. 38, No. 2.
- Study on NATO Enlargement // North Atlantic Treaty Organization. 1995. September 3. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm (дата обращения: 7 декабря 2017 года).
- Summit of Failure: How the EU Lost Russia over Ukraine, Part 2: Four Thousand Deaths and an Eastern Ukraine Gripped by War // Spiegel Online. 16.10.2013.
- Survey of Public Opinion in Georgia. February 22 – March 8, 2017 // International Republican Institute. 2017. URL: http://www.iri.org/sites/default/files/iri_poll_presentation_georgia_2017.03-general.pdf (дата обращения: 30 ноября 2017 года).

Список литературы

Sztompka P. Two Theoretical Approaches to Trust: Their Implications for the Resolution of Intergroup Conflict // Alon I., Bar-Tal D. (eds.). The Role of Trust in Conflict Resolution. Cham, Switzerland: Springer, 2016. Pp. 15–21.

The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State // Foreign Relations of the United States: 1952–1954. Germany and Austria. Vol. VIII, Part 1. Washington, D.C., 11.02.1954.

Tillerson R. Remarks with Ukrainian President Petro Poroshenko at a Joint Press Availability. Speech delivered at Kyiv, Ukraine, 9.07.2017 // U.S. Embassy in Ukraine. URL: <https://ua.usembassy.gov/remarks-ukrainian-president-petro-poroshenko-joint-press-availability/> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Trump D. Our relationship with Russia... // Twitter post. 3.08.2017, 5:18 AM. URL: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/893083735633129472> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Ukraine: UNHCR Operational Update, 14 May–10 June 2016 // United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. URL: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20Operational%20Update%20on%20the%20Ukraine%20Situation%20-%2014MAY-10JUN16.pdf> (дата обращения: 9.07.2018 г.).

Van der Loo G. The EU's Association Agreements and DCFTAs with Ukraine, Moldova and Georgia: A Comparative Study. 2017. URL: http://www.3dcftas.eu/system/tidf/Comparitve%20GVDL%2024.6.17_final_0.pdf?file=1&type=node&id=360 (дата обращения: 30 ноября 2017 года).

Vinokurov E., Balas P., Emerson M., Havlik P., Pereboyev V., Rovenskaya E., Stepanova A., Kofner J., Kabat P. Non-Tariff Barriers and Technical Regulations. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis, 2016.

Welch Larson D. Crisis Prevention and the Austrian State Treaty // International Organization. 1987. Vol. 41, No. 1. Pp. 27–60.

Whitmore B. The Daily Vertical: The Impossible Grand Bargain // Radio Free Europe/Radio Liberty. 16.01.2017.

Wilson A. Ukraine Crisis: What It Means for the West. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2014.

WTO Challenges Emerge over EU Expansion // Bridges. 2004. Vol. 8, No. 33.

Zagorski A. The Transformation of Russia-ECE Relations // Zagorski A. (ed.). Russia and East Central Europe after the Cold War: A Fundamentally Transformed Relationship. Prague: Human Rights Publishers, 2015. Pp. 26–58.

Об авторах

Выраженные в данном докладе взгляды принадлежат авторам соответствующих глав и могут не совпадать с позицией Регионального Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта (Вена) или корпорации RAND.

Эстер Адеммер — научный сотрудник Института мировой экономики Киля и Свободного университета Берлина (Германия). В сферу ее научных интересов входят вопросы европейской интеграции и деятельности органов власти, а также влияния внешнеполитических игроков на политэкономические факторы внутренних преобразований, в первую очередь, на постсоветском пространстве. Эстер Адеммер защитила докторскую диссертацию по политологии в Свободном университете Берлина и окончила магистратуру по специальности «Международные отношения» в Свободном университете и Университете имени Гумбольдта в Берлине и Университете Потсдама.

Алисса Демус работает политическим аналитиком в корпорации RAND. Занимается геополитическими вопросами Центральной и Восточной Европы, политикой сдерживания, попытками оказания влияния и дезинформации и другими вопросами национальной безопасности и обороны. До работы в RAND была консультантом различных правительственных и коммерческих клиентов, а также проводила исследования по разным вопросам национальной и международной безопасности в компании, оказывающей услуги консалтинга по вопросам национальной безопасности. Кроме того,

в качестве стипендиатки программы Секретариата губернатора Калифорнии занималась вопросами, связанными с национальной безопасностью и международными соглашениями.

Джеймс Доббинс — старший научный сотрудник и почетный председатель по вопросам дипломатии и безопасности корпорации RAND. Занимал должности в Государственном департаменте и Белом доме, в том числе должность помощника госсекретаря по европейским вопросам, специального помощника президента по странам Западного полушария, специального советника президента и госсекретаря по Балканам и посла в Европейском сообществе. По поручению правительств Барака Обамы, Джорджа Буша-младшего и Билла Клинтона участвовал в ряде миссий по урегулированию кризисов и улаживанию дипломатических конфликтов в качестве специального посланника в Афганистане и Пакистане, Косове, Боснии, Гаити и Сомали. В 2013 году вернулся в Государственный департамент на должность специального представителя Барака Обамы по Афганистану и Пакистану, а с 2014 года снова работает в корпорации RAND.

Андрей Загорский — заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук, профессор кафедры международных отношений Московского государственного института международных отношений. Специализируется на вопросах европейской безопасности, отношениях России с НАТО и европейскими организациями (Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейским союзом, Европейским советом). С 1981 по 1992 год был научным сотрудником Центра международных исследований Московского государственного института международных отношений. С 1992 по 1999 годы занимал должность проректора Московского

государственного института международных отношений. С 1999 по 2000 годы был старшим вице-президентом Института Восток–Запад в Праге. В 2001 году руководил проектом Института Восток–Запад «Сетевая организация систем раннего оповещения». Нынешнюю должность занимает с 2011 года.

Райнхард Крум возглавляет недавно созданное Региональное Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта (Вена). Защитил докторскую диссертацию в Университете Регенсбурга (Германия), где с 2008 года преподает историю России. С 1991 по 1998 годы работал журналистом в бывшем СССР, с 1996 по 1998 годы был московским корреспондентом журнала «Spiegel». С 2002 года работает в Фонде имени Фридриха Эберта. С 2003 по 2007 годы возглавлял региональный офис Фонда по странам Центральной Азии в Ташкенте (Узбекистан), с 2007 по 2012 годы — российский офис в Москве, а с 2012 по 2016 годы — департамент по странам Центральной и Восточной Европы в Берлине.

Ярослав Лисоволик — бывший главный экономист главный экономист Евразийского банка развития. С 2001 по 2004 год работал советником исполнительного директора от РФ в Международном валютном фонде в Вашингтоне. Является членом Научно-методологического совета Федеральной службы государственной статистики, Совета по внешней и оборонной политике, а также Бреттон-Вудского комитета. В 2012 году вошёл в состав Экспертного совета при правительстве РФ, а также в состав рабочей группы по макроэкономической политике при Экономическом совете при президенте РФ. В 2016 году стал программным директором Международного дискуссионного клуба «Валдай». Автор книг по проблемам присоединения России к ВТО и интеграции России в мировую экономику, а также многочисленных статей и аналитических материалов по экономическим и политическим темам.

Юлия Никитина — доцент кафедры мировых политических процессов и научный сотрудник Центра постсоветских исследований Московского государственного института международных отношений. Специализируется на вопросах безопасности в Евразии, особое внимание уделяя региональным организациям. Автор книги «ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности» (2009 г.) и учебного пособия «Введение в международные отношения и мировую политику» (2009 г.).

Александр Чалый — президент компании Грант Торнтон (Украина). Специализируется на вопросах, связанных с международным и корпоративным правом, в первую очередь, на международных соглашениях и договорах. Занимал должности первого заместителя министра иностранных дел Украины, государственного секретаря по европейской интеграции и советника президента Украины по вопросам внешней политики. Возглавлял делегации Украины на переговорах о вступлении Украины в ВТО и в таких международных организациях, как Группа Всемирного банка, Европейский банк реконструкции и развития и Европейский инвестиционный банк. В 2014 году был назначен членом Группы видных деятелей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Самуэль Чарап — старший политолог в корпорации RAND. В своих исследованиях рассматривает вопросы политической экономики и внешней политики России и государств бывшего СССР, европейской и евразийской региональной безопасности, политики сдерживания США и России, стратегической стабильности и контроля над вооружениями. С ноября 2012 по апрель 2017 года работал старшим научным сотрудником по вопросам России и Евразии в Международном институте стратегических исследований. До этого занимал в Государственном департаменте США должность старшего

советника заместителя госсекретаря по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности, а также отвечал за Россию и Евразию в службе политического планирования госсекретаря. Совместно с Тимоти Колтоном написал книгу: «Победителей нет: украинский кризис и разрушительная борьба за постсоветскую Евразию» (Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia. Routledge, 2017).

Джереми Шапиро — директор по исследованиям Европейского совета по международным отношениям. Ранее был научным сотрудником проекта «Мировой порядок и стратегия» и Центра по вопросам США и Европы Брукингского института, где редактировал блог внешнеполитической программы «Порядок из хаоса». До этого работал в службе политического планирования Государственного департамента США, где консультировал госсекретаря по политике США в отношении Северной Африки и Леванта. Также занимал должность старшего советника помощника госсекретаря по европейским и евразийским вопросам Филипа Гордона, давая стратегические указания по широкому спектру вопросов внешней политики и американо-европейских отношений.

Авторы

Самуэль Чарап, Джеймс Доббинс,
Андрей Загорский, Райнхард Крумм,
Эстер Адеммер, Ярослав Лисоволик,
Александр Чалый, Юлия Никитина,
Алисса Демус, Джереми Шапиро

Выходные данные

Региональное Бюро Сотрудничества и
Мира в Европе Фонда имени
Фридриха Эберта
Райхсратсштрассе 13/5, 1010 Вена
Тел: +43 1 890 38 11 15
Факс: +43 1 890 38 11 20
<http://www.fes-vienna.org>

Ответственный: Райнхард Крумм
Иллюстрация: Даниэль Сиикс,
www.thejoyofseex.com
Перевод: Мария Унрау
Дизайн: Энрико Вагнер, www.pertext.de
Вена 2019

Оригинал публикации

S. Charap, A. Demus, J. Shapiro: Getting
Out from In-Between: Perspectives on the
Regional Order in Post-Soviet Europe
and Eurasia. FES Regional Office for Co-
operation and Peace in Europe, Vienna
2019, ISBN: 978-3-96250-320-8

Коммерческое использование всех
работ, опубликованных Фондом имени
Фридриха Эберта, не допускается без
письменного согласия Фонда.

Отношения России с Западом переживают глубокий кризис. В Украине соперничество между Россией с Западом достигло апогея, однако и за остальные «серединные страны» — Беларусь, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан — идет борьба внешнеполитических сил. В этой борьбе нет победителей: Запад и Россия находятся в состоянии опасного соперничества, которое наносит урон обеим сторонам и выхода из которого не просматривается. Страны же региона по-прежнему в разной степени характеризует нестабильность, отсутствие реформ и высокий конфликтный потенциал. И российская, и западная политика в отношении этих государств, по-видимому, зашла в тупик. Продолжение нынешнего курса закрепит нестабильность и слабость государственного управления в странах региона и надолго сохранит атмосферу холодной войны в отношениях между Западом и Россией. Однако без убедительной в интеллектуальном плане альтернативы как Запад, так и Россия, видимо, обречены следовать этим курсом и далее. Региональное Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта (Вена), в сотрудничестве с Корпорацией RAND, собрало рабочую группу ученых и бывших политических деятелей из США, Европейского союза, России и «серединных стран» с целью рассмотреть предложения по углублению сотрудничества, уменьшению напряженности и повышению стабильности. Собранные здесь статьи содержат выводы и рекомендации, выработанные этой рабочей группой.

ISBN 978-3-96250-315-4

