

Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай»



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

Разбалансированная Европа и новый порядок на пространстве ОБСЕ

Иван Тимофеев

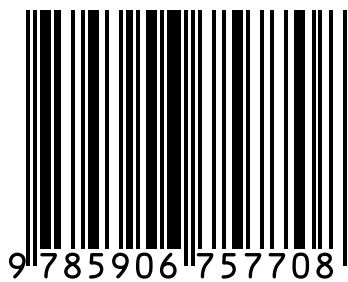
ru.valdaiclub.com
[#valdaiclub](https://twitter.com/valdaiclub)

Апрель, 2018

Этот текст и другие доклады можно
скачать на нашем сайте:
<http://ru.valdaiclub.com/a/reports/>

Данный текст отражает личное мнение автора или группы
авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба,
если явно не указано иное.

ISBN 978-5-906757-70-8



© Фонд развития и поддержки Международного
дискуссионного клуба «Валдай», 2018

Российская Федерация, 115184, Москва,
улица Большая Татарская, дом 42

Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» и автор доклада выражают благодарность участникам ситуационного анализа, организованного на дискуссионной площадке Клуба в октябре 2017 года, по теме «Европейские дисбалансы: суверенитет, безопасность и развитие на пространстве ОБСЕ»:

Елена Алексеенкова

Кандидат политических наук, менеджер по аналитической работе РСМД, научный сотрудник Центра глобальных проблем Института международных исследований МГИМО (У) МИД России

Илья Крамник

Военный обозреватель онлайн-издания Лента.ру

Кирилл Петров

Кандидат политических наук, руководитель аналитического департамента Коммуникационного холдинга «Минченко консалтинг»

Татьяна Романова

Кандидат политических наук, доцент кафедры европейских исследований СПбГУ, руководитель Центра Превосходства им. Жана Монне (Санкт-Петербург), ведущий научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

Об авторе

Иван Тимофеев

кандидат политических наук, программный директор
Международного дискуссионного клуба «Валдай», директор
программ Российского совета по международным делам (РСМД)

Содержание

- 4 Введение
- 6 Европейский порядок и проблемы суверенитета
- 14 Европейский порядок и проблема баланса сил
- 20 Европейский порядок и проблемы развития

Введение

Обвал отношений России и Запада после 2014 г. поставил крест на идее Большой Европы. Пространство общей безопасности и сотрудничества от Лиссабона до Владивостока или даже шире – от Ванкувера до Владивостока – осталось в многочисленных документах, которые всё глубже погружаются в архивные недра. Завершился почти сорокалетний период «пост-Хельсинки», ознаменовавший время относительной стабильности и наличия разделяемых всеми принципов европейского порядка. Сегодня европейский континент теряет стабильность. Темп его разрушения нарастает. При этом внятные идеи относительно нового порядка отсутствуют.

Очевидно, что новый европейский порядок будет формироваться с учётом политических реалий – баланса сил, наличия ресурсов, эффективности политических институтов и дипломатического мастерства в использовании имеющихся средств. Транзитный период может быть длительным и болезненным. Однако уже сейчас необходимо наметить контуры нового европейского порядка. Это потребует трезвого и непредвзятого анализа дисбалансов и дилемм европейского континента, которые сделали старый пост-Хельсинкский порядок невозможным и решение которых неизбежно станет функцией нового порядка. Вопросы о том, почему Европа теряет устойчивость, какие европейские дисбалансы делают старый порядок невозможным, и какой может быть новая организация Европы, являются центральными для нашего доклада.

Мы исходим из того, что разрушение старого пост-Хельсинкского порядка – результат нарастающей разбалансированности европейского континента. Хельсинкский заключительный акт 1975 г. стал возможен в условиях более или менее равновесной системы. Европа была разделена на два военно-политических лагеря. Но их равноценность, внутренняя консолидированность и стабильность практически всех игроков делали возможным наличие общих правил игры. Окончание холодной войны и развал «восточного блока», казалось бы, ещё в большей степени цементировали порядок 1975 г. Его центром становился Запад, а страны посткоммунистического пространства провозгласили решимость оставаться полноценными участниками сложившегося порядка.

Однако в этой монолитной структуре постепенно созревали серьёзные дисбалансы. Их нарастание происходило постепенно и в конечном итоге взорвало Хельсинкский порядок. Выравнивание или управление конфигурацией этих дисбалансов – ключ к новому европейскому порядку.

Распространена точка зрения, согласно которой в Европе существует прогрессивное большинство демократических и законопослушных стран. И есть «напористая», «агрессивная» и «авторитарная» Россия, которая пытается посеять смуту в европейском доме и не пустить в него оставшихся пилигримов вроде Украины, Молдовы или Грузии. Даже если допустить наличие российского «злого гения», стремящегося взорвать европейский порядок, остаётся непонятным, почему сам этот порядок оказался столь хрупким, почему озлобился «гений», что не так с пилигримами и почему старую Европу лихорадит от протестов самого разного свойства?

Мы попробуем посмотреть на проблему сквозь призму дисбалансов трёх типов: **дисбалансов суверенитета, дисбалансов мощи** и **дисбалансов развития**. Мы исходим из того, что их кумулятивное воздействие делает старый европейский порядок крайне неустойчивым и рано или поздно заставит искать новые точки равновесия. Эти дисбалансы являются «большими факторами», то есть существуют объективно и выходят за пределы воли отдельных политиков и государств. Но ведущим игрокам на европейском континенте рано или поздно придётся взять их под контроль и определить новые точки равновесия. Чем дольше будет затягиваться транзит и чем большие издержки он будет приносить, тем сильнее будет потребность в выстраивании нового порядка.

Иными словами, мы исходим из того, что тяжелейший кризис России и Запада, расколовший Европу в 2014 г., является следствием более глубоких проблем европейского порядка, копившихся длительное время. Точка зрения о том, что украинский кризис и новая холодная война являются флуктуацией, временным отклонением от «правильного» курса истории – представляется иллюзией. Многим хочется верить, что стоит лишь дождаться экономического или политического кризиса в России, и всё вернётся к старым добрым постбиполярным временам. Этому вряд ли суждено случиться. Независимо от судьбы России, ЕС или отдельных европейских государств, новый мир будет качественно иным. И лучше выстраивать его сегодня и сообща. Пока логика истории окончательно не взяла бразды правления в свои руки.

Европейский порядок и проблемы суверенитета

Понятие суверенитета крайне разнородно. Тем не менее можно выделить два базовых измерения, которые не тождественны друг другу. Первое измерение – международно-правовое. С точки зрения международного права все государства обладают равным суверенитетом. То есть они являются монополистами власти на определённой территории, а также формально независимыми творцами своей внешней и внутренней политики. Все международно признанные государства (например, члены Генеральной ассамблеи ООН) являются равными: у США суверенитета не больше, но и не меньше, чем, например, у Люксембурга, Колумбии или Бурунди.

Но есть и второе измерение, которое отражает реальную способность государства выполнять функции суверена. Очевидно, например, что государства отличаются с точки зрения своей способности самостоятельно обеспечивать своё развитие – есть немало государств, существование которых немислимо без внешней донорской помощи. Другое важное отличие – способность контролировать свою территорию: есть государства, раздираемые внутренними конфликтами и гражданскими войнами. Не менее важна стабильность политического режима – он может быть авторитарическим или демократическим, но при этом его могут сотрясать перевороты или их попытки, в том числе инспирируемые извне. Можно упомянуть и способность государства самостоятельно обеспечивать свою безопасность. Есть множество государств, на территории которых размещены иностранные войска, базы или инфраструктура. Параметров, которые делают государства разными с точки зрения самостоятельности или эффективности в своей внешней и внутренней политике – множество. Таким образом, формально равный международно-правовой статус накладывается на принципиально разные возможности реализовать это право.

Способность максимально полно реализовать своё право на суверенитет превратилось в одну из составляющих государства современного типа или **государства модерна**. Идея суверенитета органически переплеталась с принципом рациональности и идеалами эпохи Просвещения. Рациональная эффективность превращалась в мощный инструмент реализации суверенитета через массовые

институты бюрократии, политического и социального контроля. Эффективная промышленность и экономика в целом стали важными факторами безопасности и способности сохранить суверенитет. Равно как и способность поддерживать всё более массовые и технологически оснащённые армии. Суверенитет эпохи модерна получил два измерения: рациональная эффективность контроля собственной территории и общества и рациональная эффективность экспансии вовне или же противодействия такой экспансии на собственную территорию. Суверенитет также стал мощным аргументом для легитимации власти. Суверенное государство эпохи модерна — это национальное государство, источником власти в котором является сообщество равных перед законом граждан — народ или политическая нация. Принцип равенства перед законом замыкал целостность рациональной идеи суверенитета. Суверенное государство модерна — это идеальный тип национального государства, которое может самостоятельно и при этом максимально эффективно управлять собой, а также обеспечивать и защищать свои национальные интересы вовне.

Апофеозом развития государства модерна стали XIX и особенно XX вв. В Европе этот процесс болезненно и кроваво завершился после окончания Второй мировой войны. На континенте был зафиксирован набор разных по своему политическому весу государств. Но все они, так или иначе, были близки к идеальному типу государства модерна. Их принадлежность к западному или восточному лагерю здесь не имела решающего значения. Ведь и либеральный, и социалистический проект по своей сути были рационалистическими и просвещенческими. Они отличались по типу политического режима, но с точки зрения организации бюрократического контроля над территорией и инструментов внешней безопасности — это были сходные по своей природе игроки. Конечно, СССР и США выступали для своих союзников мощными внешними гарантами безопасности. Но и сами «сателлиты» в конечном итоге сумели достичь высокой степени внутренней интеграции и консолидации.

Хельсинкский заключительный акт 1975 г. создавался сообществом более или менее равных по своей природе государств. Поэтому они могли выработать общий язык и систему координат, договориться об устраивающем всех европейском порядке. Принципы нерушимости границ, предсказуемости взаимного поведения, невмешательства во внутренние дела друг друга и отказ от силы как инструмента внешней политики имели для них смысл хотя бы в силу

**Суверенное государство
модерна — это идеальный
тип национального
государства**

«ХЕЛЬСИНКСКИЙ ПОРЯДОК»: ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Хельсинкский заключительный акт

1973–1975 гг. — проведение в Хельсинки и Женеве Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе

Подписали 35 государств — все европейские государства, исключая Албанию, а также США и Канада.

Документ официально поддержан ООН и написан в согласии с Уставом и другими документами ООН.

Влияние на повестку совещаний оказали также некоторые страны Средиземноморья, не участвовавшие в подписании.



Три «корзины» измерения безопасности

Военно-политическое измерение	Экономико-экологическое измерение	Человеческое измерение
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Контроль над распространением вооружений ▶ Предотвращение конфликтов через налаживание доверительного диалога: <ul style="list-style-type: none"> уведомление о проведении учений уведомление о передвижении войск допуск военных наблюдателей 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Анализ ситуации и выработка рекомендаций по развитию сотрудничества в области: <ul style="list-style-type: none"> экономики окружающей среды науки 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Обязательства государств в отношении: <ul style="list-style-type: none"> прав человека информации культуры образования <ul style="list-style-type: none"> ▶ Мониторинг: <ul style="list-style-type: none"> развития демократических институтов выборов

собственной зрелости и внутренней устойчивости. По сути, в Хельсинки завершился длительный процесс «успокоения» европейского континента, ставший возможным благодаря стабилизации практически всех государств на континенте.

Однако Хельсинкский порядок стали подтачивать два процесса, один из которых можно назвать условно постмодернистским, а другой —

домодернистским. Подспудная трансформация «хельсинки» шла параллельно трансформации природы одних государств в сторону *постмодерна*, деградации других в *домодерн* и сохранении третьих в состоянии модерна. Эволюция СБСЕ в ОБСЕ (новое название организации с 1995 года — *прим. ред.*) и постепенная институционализация нового порядка шла параллельно с нарастанием его внутренних противоречий.

Постмодернистский тренд был связан с постепенным формированием ЕС как мощной надгосударственной структуры. Это был качественный и беспрецедентный для Европы прорыв в эволюции государственности. Он позволял добиться высокой интеграции вне имперской формы. Страны-члены ЕС делегировали часть своего суверенитета, но при этом сохраняли своё формальное равенство внутри сообщества и добивались значительных успехов в области развития. Сам ЕС, равно как и процесс европейской интеграции, можно считать образцом приверженности Хельсинкским принципам. Тем не менее природа большинства государств Европы стала постепенно утрачивать связь с той, что породила Хельсинкский акт. Государства ЕС образца 2010-х и 1970-х гг. — это два принципиально разных явления.

**Хельсинкский
заключительный акт
1975 г. создавался
сообществом более
или менее равных
по своей природе
государств**

Домодернистский тренд проявил себя позднее. Он был спровоцирован распадом восточного блока, самого СССР и Югославии как крупного многокомпонентного государства Европы. Сам этот распад произошёл во многом в силу крушения советского модернистского проекта, который Пётр Штомпка метко охарактеризует термином «фальшивого модерна». Пережив катастрофу модернистского проекта, государственные образования на месте восточного блока пошли двумя путями. Первый — движение к другому, более устойчивому проекту, который олицетворял Запад и набирающий мощь ЕС. Второй — распад остатков модерна, дезинтеграция или деградация в квази-феодалные, коррумпированные и хрупкие формы государственности. Многие республики из состава СССР и Югославии долгое время оставались на этом пути, а некоторые не могут сменить его до сих пор. Их качественная характеристика — подмена национального интереса интересом групповым: олигархическим или клановым.

Ряд государств сохранил свою «модернистскую» природу. Речь, конечно, идёт о США, которые возглавляют все западноцентричные международные

институты, но при этом сохраняют самостоятельность или же решающее слово в принятии решений. Другим таким государством осталась Россия, которая пережила период деградации в домодерн, но с определёнными оговорками вернулась в число государств модерна и пытается закрепиться в этом состоянии. При этом над ней продолжает довлеть угроза очередного скатывания в домодерн. К числу таких игроков стала ближе Великобритания после референдума о выходе из ЕС. В силу своей военно-политической роли близкой к модерну осталась Франция. Таким государством можно было бы назвать и Турцию с серьёзной поправкой на внутреннюю неустойчивость, которая также может толкнуть страну в сторону деградации суверенитета.

Сосуществование этих трёх тенденций стало приводить к коротким замыканиям Хельсинкского порядка. Появление многочисленных конфликтов в самой Европе и на её периферии поставило под сомнение принцип невмешательства и мирного решения споров. В 1999 г. государства-члены ОБСЕ из числа членов НАТО разгромили воздушными бомбардировками другое государство-член ОБСЕ – Югославию. Странами НАТО был проведён целый ряд интервенций на Большом Ближнем Востоке – Ирак, Ливия, Сирия. Операцией по принуждению Грузии к миру Россия заявила о своём варианте решения проблем Абхазии и Южной Осетии в ответ на попытку силового решения вопроса со стороны режима Михаила Саакашвили. А решительное вмешательство в украинский конфликт вообще имело беспрецедентные со времён окончания холодной войны последствия в виде воссоединения с Крымом, появления новых квази-государственных образований и кровавой гражданской войны в центре Европы. Оказалось, что многие новые государства гораздо более хрупки и уязвимы, чем казалось ранее. Что им сложно противостоять внешнему вмешательству, либо для противодействия такому вмешательству нужно опираться на третьи силы, то есть всё равно терять суверенитет. Что крупные игроки вмешиваются в их дела, конкурируют друг с другом на их пространстве, пусть и под самыми благовидными предложениями.

Подрыв Хельсинкских принципов шёл и другим путём – через серию «цветных революций» или разного рода «гибридных» операций, в которых Россия и Запад обвиняли друг друга с начала 2000-х гг. В этом случае можно было формально оставаться в русле «хельсинки». Но фактически каждая такая смута ещё больше подтачивала суверенитет таких государств. В конечном итоге это приводило к ещё большей деградации или к формированию откровенно националистических режимов, весьма далёких от идеалов демократии.

«Цветные революции» — показательный пример столкновения трёх типов суверенитета. В основе каждой такой революции лежал комплекс внутренних причин: деградация институтов, коррупция, обнищание людей, неспособность или нежелание властей решать накапливающиеся проблемы. В таких условиях растущий, процветающий и стабильный Европейский союз неизбежно превращался в привлекательный ориентир. Чем глубже шла архаизация внутри новых государств, тем более привлекательным для них становился проект европейской интеграции. Неудивительно, что социальный протест против деградации и коррупции шёл под лозунгами сближения с ЕС и Западом в целом. Было бы наивным полагать, что «цветные революции» стали заранее спланированной акцией Брюсселя или Вашингтона. Каждый раз они становились неожиданностью. Но всякий раз протест находил поддержку западных столиц. Вера в то, что Запад действительно может помочь в демократизации и развитии была важным фактором как для революционеров, так и для самого Запада. Свою роль здесь сыграли и «пресловутые» западные НКО. Будучи широко представленными в новых государствах, они сами по себе были островками другой жизни, центром притяжения для всех, кто хотел перемен. Абсурдно рассматривать их как часть «агентурной сети», сплетённой в рамках «коварного плана». На них свалилась ответственность, которую они не ожидали и к которой не были готовы. Сегодня же на них де-факто возлагается роль политических агентов (достаточно посмотреть на новый санкционный закон США, где такая функция прописана вполне однозначно как в отношении «своих», так и в отношении «чужих» НКО). Это серьёзный удар по гражданскому обществу на всём пространстве ОБСЕ.

Но притягательность ЕС имела и другую сторону. Став ориентиром для протеста, ЕС превращался в неожиданно сильного геополитического игрока. Притягательность экономики и «мягкая сила» оказались гораздо эффективнее принуждения. Важным оказалось и то, что европейская интеграция или же углубление партнёрства с ЕС шло параллельно с расширением НАТО и наращиванием присутствия Альянса. Как раз здесь связка уходящей в пост-современность Европы и скатывающихся в домодерн осколков Советского Союза и Югославии натолкнулась на амбиции держав модерна — США и России. Нельзя сказать, что Вашингтон предпринимал сверхусилия для расширения военного присутствия НАТО на постсоветском пространстве. Кроме того, действия Запада в целом укладывались в логику основополагающего акта Россия—НАТО и Хельсинкского акта, согласно которым каждая страна обладает суверенным правом в выборе союзников. Однако

«Цветные революции» — показательный пример столкновения трёх типов суверенитета

в Москве происходящее в растущей степени воспринималось как игра с нулевой суммой, как попытка использовать внутреннюю слабость постсоветских государств (Украины, Грузии и Молдавии) для их вовлечения в свою орбиту. К концу 2000-х гг. противодействие этому процессу превратилось де-факто в один из внешнеполитических приоритетов России. Москва также стала использовать их слабость, но уже для противодействия их сближению с Западом. В конечном итоге в качестве вызова в России стали рассматривать и сближение с НАТО, и партнёрство с ЕС. Обе эти составляющие превратились для Москвы в равноценные компоненты.

Украинский кризис, взорвавший Хельсинкский порядок, грянул как раз на стыке всех этих противоречий. Архаизация государства породила мощный социальный протест. Отказ Виктора Януковича подписывать соглашение об ассоциации – совершенно нормальное явление при других условиях – спровоцировал переход протеста в революцию. Симпатии Запада революционерам укрепили страхи Москвы и были расценены как очередной этап «тихого наступления», формально не выходящего за рамки Хельсинки. В западных столицах прекрасно знали о претензиях Москвы, но вряд ли ожидали, что ответная реакция будет столь жёсткой. Последующие события окончательно подорвали Хельсинкский акт, логически продолжив длительную историю постбиполярных интервенций (Югославия, Ирак, Ливия, Грузия и др.). Однако если предыдущие интервенции оставляли возможность «отыграть назад», то украинский кризис стал точкой невозврата. Теперь европейский порядок придётся строить на качественно новой основе.

Основной задачей нового порядка будет решение проблемы архаизации суверенитета, консолидации институтов новых государств. Важным индикатором здесь станет развитие украинской государственности. Если ЕС и США удастся превратить Украину в целостное (не считая Донбасса), консолидированное национальное государство с эффективными институтами – это будет победой западного проекта. Если этого не произойдёт (по примеру последствий «оранжевой революции» 2003 г.), то в Европе сохранится серьёзный очаг нестабильности.

Здесь важно и то, что союзники России (прежде всего, Белоруссия и Казахстан) сумели добиться высокого уровня консолидации. Они превратились в полноценные государства, ведут самостоятельную политику и при этом вполне прагматично используют Москву в качестве одного из гарантов безопасности, а также в качестве крупного рынка. При всём своём экономическом

КРИЗИСЫ ЕС

Кризис лидерства и солидарности

- ▶ Нарушение баланса сил: усиление Германии, Brexit
- ▶ Неготовность институтов ЕС взять на себя большую ответственность
- ▶ Разные ценности и интересы

Комплексный экономический кризис

- ▶ Единая валюта, но разные экономические модели
- ▶ Диспропорции экономического развития
- ▶ Обременительная социальная система
- ▶ Отсутствие эффективной системы контроля и принуждения

Иммиграционный кризис и терроризм

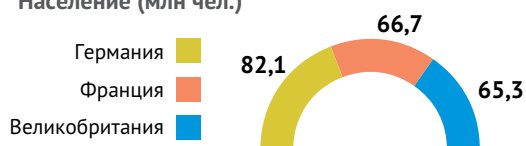
- ▶ Беспрецедентная иммиграционная волна
- ▶ Кризис Шенгенской системы и непропорциональное распределение иммиграционной нагрузки
- ▶ Всплеск терроризма
- ▶ Проблема интеграции иммигрантов

Кризис легитимности

- ▶ Приостановка расширения наднационального компонента
- ▶ Завышенные ожидания от интеграции
- ▶ Политизация институтов ЕС
- ▶ Разрыв между элитами и большей частью населения – рост евроскептицизма
- ▶ Ценностный релятивизм

Экономическая мощь Германии

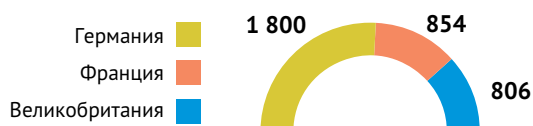
Население (млн чел.)*



Источник: Eurostat.

*на 01.01.2016

Экспорт товаров и услуг (млрд долл., 2016)



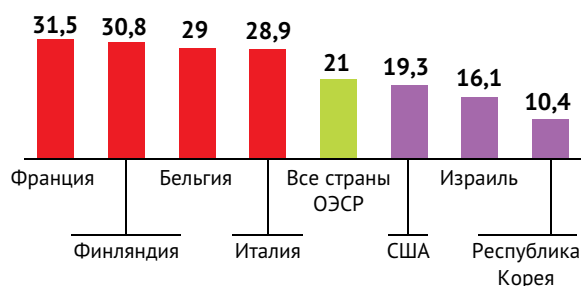
Источник: ОЭСР.

Счет текущих операций (млрд долл., 2016)



Источник: МВФ.

Расходы на социальную сферу (%), 2016 (по отношению к ВВП)



Источник: ОЭСР.

Сравнение отдельных стран Севера и Юга

	«Север»	«Юг»	Средний показатель по ЕС
ВВП на душу населения (долл.), 2016	Германия 48 908 Нидерланды 51 136 Швеция 49 490 Средний показатель по ЕС	Италия 37 964 Испания 36 144 Португалия 30 601 Греция 26 810*	38 918
Гос. долг к ВВП (%)**, 2015	Германия 68,2 Нидерланды 63,5 Швеция 42,7	Италия 133,2 Испания 100,1 Португалия 128,4 Греция 183,4	86,3
Производительность труда (долл./человекочас), 2016	Германия 59,7 Нидерланды 61,8 Швеция 56,4 Средний показатель по ЕС	Италия 47,4 Испания 47,3 Португалия 32,7 Греция 31,3 (2015)	47,7
Безработица (%), 2016	Германия 4,1 Нидерланды 6,0 Швеция 7,0 Средний показатель по ЕС	Италия 11,7 Испания 19,6 Португалия 11,1 Греция 23,5	8,5

* По данным МВФ (данные по другим странам - ОЭСР).

** Допускается не более 60% согласно Маастрихтским критериям.

Источники: ОЭСР, МВФ.

отставании от ЕС, Россия оказывается важным фактором стабильности и укрепления суверенитета на пространстве ОДКБ и ЕАЭС. Тем самым становится очевидно, что путь к суверенитету лежит не только через партнёрство с Западом, но и через сотрудничество с Россией. От стабильности самой России (а она тоже может сорваться в архаику и смуту, как показывает недавняя история) будет зависеть и привлекательность партнёрства с ней в развитии государственности. Не менее важный фактор – будущее самого ЕС. Объединение переживает нелёгкие времена. Период эйфории от быстрой интеграции проходит. Союз достиг пределов расширения. Ему требуются новые ориентиры для развития.

В любом случае возможность нового европейского порядка будет обратно пропорциональна числу хрупких и нестабильных государств на континенте. Ситуация усложняется геополитической конкуренцией России и Запада. Суверенитет вступает во взаимодействие с параметрами баланса сил и восприятием основных игроков друг друга в качестве друзей или врагов.

Европейский порядок и проблема баланса сил

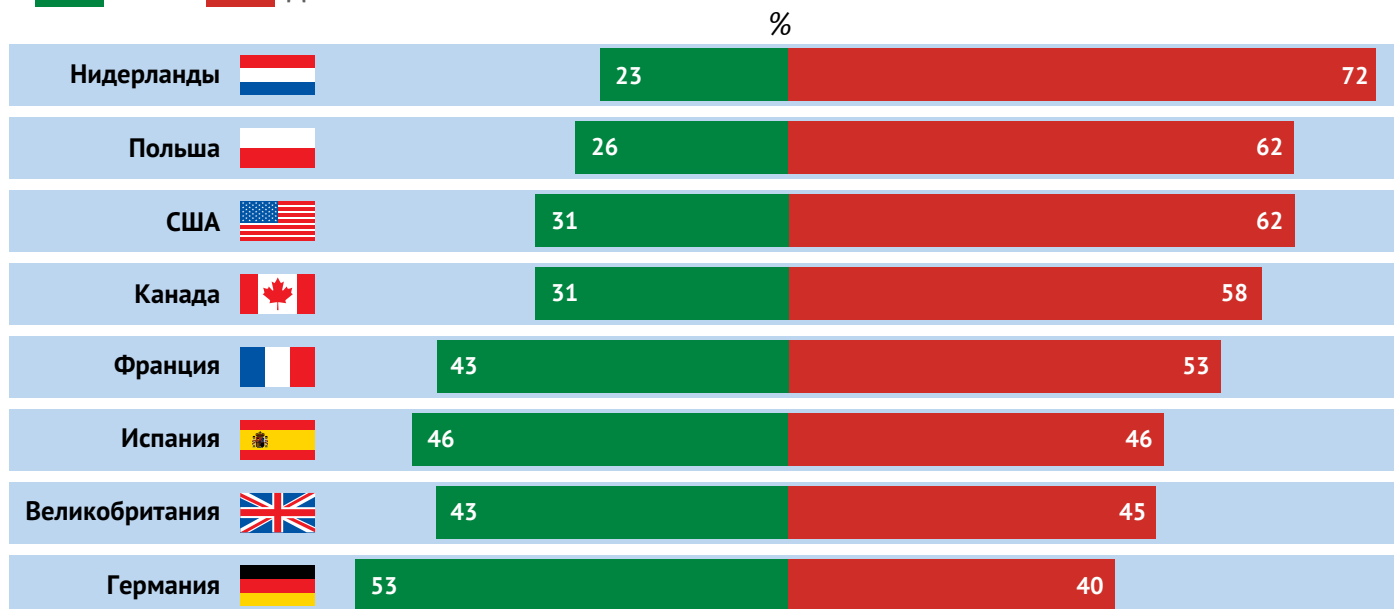
Хельсинкский заключительный акт подписывался в условиях практически идеального баланса сил в Европе. Два военно-политических блока обладали значительными средствами взаимного сдерживания, но при этом были лишены возможности напасть друг на друга. Возможные последствия конфликта были катастрофическими для всех. Поэтому оба блока были заинтересованы в поиске устойчивых правил игры. В случае новой войны Европа неизбежно превращалась бы в огромный театр военных действий. Хельсинкские принципы радикально снизили вероятность такого исхода.

Окончание холодной войны, казалось бы, окончательно решало вопрос европейской безопасности. Теперь большая война становилась невозможной даже теоретически. На протяжении 20 лет после слома биполярной системы Европа претерпевала радикальную демилитаризацию. Резко сократилось американское военное присутствие. Огромные массы советских, а затем и российских войск покинули Центральную и Восточную Европу. Экономические и социальные проблемы, с которыми столкнулась Россия и постсоветские страны,

ГОТОВНОСТЬ СТРАН НАТО ЗАЩИЩАТЬ СОЮЗНИКОВ

Если Россия вступит в военный конфликт с одним из соседних государств, которое является союзником НАТО, как вы считаете, следует ли вашей стране применить военную силу с целью защиты этого государства?

■ Нет ■ Да



Источник: Pew Research Center.

превращали их в угрозу гуманитарного плана – источник преступности, коррупции и отмывания денег. Но никак не в серьёзного военного противника. Тем более, на уровне политических деклараций все эти страны демонстрировали приверженность «общему европейскому дому», Парижской хартии и другим основополагающим документам общеевропейской безопасности. Однако угрозы Хельсинкскому порядку постепенно стали появляться сразу на нескольких направлениях.

Первое направление – **институциональная динамика европейской безопасности**. В силу разных причин НАТО постепенно превращалась в институт общеевропейской безопасности при сохранении относительно слабой роли ОБСЕ. Само по себе включение в Альянс государств ЦВЕ, а затем и стран Балтии, слабо отражалось на балансе сил. Москва выражала недовольство этим процессом. Но расширение Альянса де-факто сопровождалось демилитаризацией континента. Новые члены блока были в основной своей массе потребителями, а не поставщиками безопасности. НАТО придерживалась обязательств основополагающего акта 1997 г. и избегала излишней военной активности. Однако проблемой стала неинклюзивность НАТО для России. Причём российское

членство в НАТО серьёзно не рассматривалось ни с той, ни с другой стороны. Для России оно означало потерю стратегической самостоятельности. Для НАТО – огромные проблемы интеграции столь крупного, сложного и противоречивого игрока. Своеобразным компромиссом стал Совет Россия–НАТО, в рамках которого велось весьма интенсивное сотрудничество по самым разным направлениям вплоть до 2014 г. Но этот механизм не предотвратил возникновение новой дилеммы безопасности. Её появление связано, по всей видимости, с отсутствием чётких пределов расширения Альянса, с одной стороны, и недооценка «красных линий» для России – с другой.

Перспектива вхождения в блок Украины и других постсоветских стран в Москве воспринималась с растущим беспокойством. Его подогревала русофобия в восточноевропейских странах. По всей видимости, на Западе серьёзно недооценили озабоченность Москвы и тем более решимость помешать этим процессам. Большой ошибкой стали инициативы о размещении элементов ПРО в Восточной Европе. С военной точки зрения они давали ничтожные дивиденды для безопасности США и их союзников. Их угроза безопасности России также была крайне сомнительной. Но информационные спекуляции на эту тему в Восточной Европе и самой России имели крайне губительные последствия для взаимного доверия. То же можно сказать и об адаптированном ДОВСЕ (Договор об обычных вооружённых силах в Европе – *прим.ред*). Утрата этого важного режима контроля над вооружениями стала крупным просчётом, оказавшим фундаментальное влияние на будущее наших отношений.

Абсурдно полагать, что после развала СССР Запад вынашивал планы порабощения России, или что расширение НАТО было коварным планом по дальнейшему «удушению» страны. Столь же абсурдно смотрятся сегодняшние западные теории заговора в отношении России и «всесильного Кремля». Реальность оказалась более прозаичной. В России серьёзно переоценили экспансионизм Запада. А на Западе радикально недооценили озабоченности, страхи и «красные линии» Москвы, предпочитая игнорировать их, исходя из гипотезы о неизбежном угасании России. Ситуацию серьёзно усугубила рыхлость суверенитета постсоветских и посткоммунистических государств, реактивные попытки как с Запада, так и с Востока сыграть на их внутренних противоречиях. Это ещё больше подрывало доверие, накапливало фрустрацию, страхи и противоречия.

Вторым направлением удара по Хельсинкскому порядку стало **появление и последующее расширение «чёрных дыр» безопасности** – огромных географических пространств на европейской периферии и в соседних регионах. Балканы,

Кавказ, Большой Ближний Восток, Северная Африка, а затем и Украина стали ареной конфликтов, революций и тяжелейших кризисов. Здесь сошлись сразу несколько деструктивных факторов: слабая или деградирующая государственность, экономические проблемы, внутренние конфликты, внешние интервенции. Количество таких «чёрных дыр» после окончания холодной войны неуклонно росло. Попытки Запада в одностороннем порядке управлять конфликтами через сочетание демократизации и военного вмешательства (прямого или косвенного) во многих случаях привели к противоположным результатам.

Симптоматично, что относительной стабилизации удавалось добиться там, где Запад шёл на сотрудничество с Россией. Российское участие позволило, в частности, смягчить последствия югославского кризиса, добиться заморозки карабахского конфликта, содействовать успехам западной коалиции в Афганистане в начале 2000-х гг., добиться компромисса по ядерной программе Ирана, нанести поражение ИГИЛ¹ в Сирии. И наоборот, там, где Россия изолировалась или позиционировалась как противник, там, где её позиция игнорировалась, результаты были самыми плачевными. Интервенция в Ирак (вопреки позиции России, Франции, Германии и в обход Совета безопасности ООН) привела к тяжелейшим гуманитарным последствиям и сделала возможной появление ИГИЛ. Молчаливая поддержка режима Саакашвили и его милитаризация разморозили осетинский конфликт и спровоцировали нападение на российских миротворцев в 2008 г. Односторонние действия в Ливии привели к фактическому распаду этого государства. Наконец, украинский кризис был спровоцирован нарушением соглашений о политическом транзите, которые были одобрены с участием России и ряда европейских государств. Вряд ли стоит идеализировать российский вклад в решение конфликтов: российской внешней политике были свойственны свои крайности и ошибки. Однако там, где Россия и Запад работали сообща, удавалось добиться снижения интенсивности конфликтов или выработать формулу их решения. Там, где такого сотрудничества не было, конфликты лишь усугубились. При этом «чёрные дыры» безопасности становились всё более обширными.

Относительной стабилизации удавалось добиться там, где Запад шёл на сотрудничество с Россией

Возможно, конфликты на периферии ещё долго оставались бы для Большой Европы чем-то внешним — беспокойным и далёким миром, в котором можно тестировать политические и военные технологии. Но проблема в том, что «чёрные дыры» безопасности стали затрагивать каждого гражданина на огромном пространстве от Ванкувера до Владивостока. Сначала Европа почувствовала

¹ Организация запрещена на территории России.

на себе растущую угрозу наркобизнеса. Он расцвёл как на балканском направлении, так и со стороны Афганистана и Центральной Азии. Затем, растущие и почти неконтролируемые волны беженцев и мигрантов с Ближнего Востока — из Северной Африки и Сирии. Наконец, самым острым вызовом стал терроризм и радикальный исламизм. Его острота связана как с растущим числом терактов в ЕС и в России, так и с влиятельностью идеологии радикального исламизма, её привлекательностью для огромной аудитории — от представителей молодёжного «демографического горба» на Ближнем Востоке до вполне благополучных потомков исламских мигрантов в странах Западной Европы.

НАТО оказалась не приспособленной к новым вызовам. Перед странами-членами ставится задача повышения оборонных расходов, закупок новых вооружений и техники. Украинский кризис стал важным поводом для легитимации этих действий, хотя дискуссии об этом велись ещё до 2014 г. И действительно, НАТО вполне приспособлена для сдерживания России в логике холодной войны. Однако проблема в том, что граждане европейских стран гибнут от рук террористов. И наращивание потенциалов холодной войны вряд ли увеличивает безопасность стран-членов НАТО. То же можно сказать и о России. НАТО и Россия втянулись в обременительную динамику сдерживания, оставаясь уязвимыми для принципиально других угроз.

Здравый смысл подсказывает, что Россия и НАТО должны наращивать сотрудничество в противодействии общим угрозам даже при условии взаимного сдерживания. В конечном счёте сотрудничество по общим вызовам могло бы помочь восстановить доверие, столь важное для решения сложнейших проблем, подобных украинскому вопросу. Однако вплоть до настоящего времени такое сотрудничество остаётся минимальным. Страх Альянса легитимировать российскую политику на украинском направлении через согласие сотрудничать с Россией по общим вызовам — один из важнейших факторов. В итоге проигрывают все.

Третье направление — **появление новых пространств конкуренции**. В первую очередь речь идёт о цифровой среде и информационном пространстве. Недавние киберскандалы вокруг американских выборов показали, насколько сильным может быть их влияние на внешнюю политику и безопасность. Киберскандал радикально обрушил российско-американские отношения в момент, когда их деградация, казалось бы, достигла своего предела. Проблема здесь — как в уязвимости любых объектов инфраструктуры в любой стране с любой территории, так и в отсутствии прозрачности в оценке источника угрозы. Отсутствует также общий язык и практика разрешения кризисных ситуаций. Вполне

вероятно, что новый Карибский кризис разразится именно в цифровом пространстве. От способности дипломатов разрешить его будет зависеть возможность выработки хотя бы минимальных правил игры в данной области. Такие правила должны стать неотъемлемой частью новой системы безопасности в Европе.

Серьёзным вызовом стала и трансформация информационной среды. Принято считать, что всплеск информационной войны между Россией и Западом укладывается в понятие пропаганды. Иными словами, политические центры принятия решений посылают «месседжи» (сигналы) или задают нарративы, которые транслируются широким массам посредством СМИ. Причём государственная или частная принадлежность медиа здесь не имеют большого значения. Частные СМИ подчас оказываются гораздо более активными в воспроизводстве враждебного нарратива. Если государственные СМИ просто выполняют заказ, то частные СМИ ещё и ведут борьбу за прибыль и аудиторию. Капиталистическая мотивация делает их ещё более активными проводниками негативной повестки — к ней легче привлечь внимание и сделать резонансную «историю».

Однако проблема более серьёзна. Классическая пропаганда образца XX в. больше не работает. Социальные сети позволяют каждому пользователю стать источником «месседжа» (сигнала), то есть превратиться в самостоятельное СМИ. Это порождает серьёзный нелинейный эффект. Официальный нарратив, проходя через сети новых медиа, качественно меняет своё свойство. На выходе получается гораздо более радикальный информационный продукт, доводящий официальную позицию до абсурда. Психологам ещё предстоит изучить влияние социальных сетей на радикализацию исходных позиций. Но, по всей видимости, их роль в эффекте групповой поляризации, когда вместо поиска компромиссов происходит радикализация исходных позиций, является неожиданно высокой. В итоге политики оказываются перед лицом значительно более радикального запроса со стороны электората. Язык депрессии и вражды захватывает информационное пространство, резко ограничивая возможности официальной и общественной дипломатии. Последствия могут быть самыми серьёзными. Общественный запрос на вражду вполне может сдвинуть с места жернова военных машин. Правила общежития в общем информационном пространстве при сохранении их открытости и демократичности — серьёзная задача в выстраивании нового европейского порядка.

**«Чёрные дыры»
безопасности
стали затрагивать
каждого гражданина
на огромном пространстве
от Ванкувера
до Владивостока**

**Вполне вероятно,
что новый Карибский
кризис разразится
именно в цифровом
пространстве**

В конечном итоге новый европейский порядок должен будет решать одновременно три проблемы в области безопасности и баланса сил. Первая – институциональные перекосы и проблема асимметричной биполярности в Европе. Вторая – контроль и сокращение «чёрных дыр» безопасности. Третья – управление новыми пространствами конкуренции, их превращение в пространства общежития и сотрудничества. Отсутствие их решения будет лишь усугублять дилемму безопасности с риском самых нежелательных последствий.

Европейский порядок и проблемы развития

В дискуссиях о европейском порядке вопросы развития часто отходят на задний план на фоне обсуждения вопросов безопасности. Между тем данный фактор носит гораздо более фундаментальный характер. Во-первых, тема развития имеет мощный ценностный и идеологический заряд, стоявший за всеми политическими трансформациями последних 40 лет. Во-вторых, с вопросами развития был связан целый ряд нелинейных политических последствий, проявившихся на европейской периферии и в соседних регионах, в частности, в период революций «арабской весны» и других революционных событиях. В-третьих, развитие – одна из уязвимых составляющих как для России и стран постсоветского пространства, так и для ЕС с его внутренними дисбалансами (хотя качество такой уязвимости отличается радикально).

Хельсинкский заключительный акт 1975 г. имел важное значение для вопросов развития. Он создавал более стабильную и устойчивую политическую среду, которая позволяла постепенно переориентировать ресурсы от затратной конкуренции к сотрудничеству. Дух Хельсинки существенно повлиял на внешнюю политику Советского Союза во второй половине 1980-х гг. Обладая колоссальным военным потенциалом, СССР всё в большей степени отставал от западного мира в экономике и качестве жизни. Отталкиваясь от Хельсинкских принципов, Михаил Горбачёв сделал попытку выйти из холодной войны через серию компромиссов по политическим вопросам и последующей экономической конвергенции с западным миром. В то время такая конвергенция представлялась вполне возможной и равноправной, учитывая колоссальный научный и промышленный потенциал СССР. Сотрудничество с Западом могло расшить узкие

места в управлении, открыть западные рынки, позволить получить доступ к необходимым технологиям, сэкономить ресурсы. Хельсинкский порядок на том этапе был выгоден именно Советскому Союзу.

Этот прагматичный план удалось реализовать лишь частично. По состоянию на 1988 г., Советский Союз выходил из холодной войны без поражения, обладая к тому же колоссальным моральным авторитетом и широким окном возможностей для дальнейшего развития. Однако скоротечный распад СССР под грузом накопившихся внутренних проблем, погружение страны в тяжелейшие революционные преобразования, развал институтов управления, промышленности и экономики перечеркнули эти надежды. Россия в короткий по историческим меркам отрезок превратилась в кризисное и периферийное государство, потерявшее волю и возможность экономической интеграции с Западом на своих условиях. В отличие от 1980-х гг., когда СССР претендовал на равноправную роль в строительстве нового порядка, ни о каком равноправии деградирующей России речи уже не шло. Москве оставалось делать хорошую мину при плохой игре, проглатывать всё более напористую политику Запада и повторять декларации об «общем европейском доме», в котором её роль становилась всё более второстепенной.

На этом фоне принципиально другая динамика шла в Западной Европе. Европейская интеграция стала мощным стимулом дальнейшего экономического развития и качества жизни стран-членов ЕС. Европейский союз превратился в значимый ориентир для всех посткоммунистических государств, включая Россию. ЕС сумел выработать модель интеграции и партнёрства для своего окружения. Она могла нравиться одним и не нравиться другим, но ни одна другая сила в Европе, включая Россию, долгое время не предлагала аналогичного или хотя бы близкого по своей привлекательности проекта. Всего за два десятка лет ЕС интегрировал всех бывших союзников СССР, скандинавские страны и прибалтийские республики, а также сумел предложить свои схемы партнёрства практически всем постсоветским странам. В отношении развития Евросоюз можно по праву назвать лидером в продвижении ценностей и принципов Хельсинкского процесса.

Естественно, евроинтеграция порождала и свои издержки. Новые члены интегрировались в стабильную институциональную среду и получали множество новых возможностей, связанных с отсутствием границ и барьеров внутри объединения. Однако большинство из них заняли в Союзе периферийное положение.

Многим новым членам пришлось провести болезненную деиндустриализацию. Открытые границы привели к оттоку человеческого капитала в более развитые страны, в которых сконцентрировался капитал, промышленность, наука и технологии. Внутри Союза сложилась своя система неравенства. Её трансформация вряд ли по силам новым членам. Но никто из них сегодня серьёзно не поставит вопрос о выходе из ЕС – слишком велики будут потери. Скорее, такая инициатива исходит от развитых и гораздо более самостоятельных стран: *Brexit* является прекрасной иллюстрацией. Либо резонанс порождают крупные развитые регионы вроде Каталонии. Однако, выступая за свою независимость от национального государства, они подчёркивают свою лояльность Европейскому союзу.

Гораздо худшая ситуация сложилась для европейской периферии – партнёров ЕС, которые всё теснее интегрируются в общеевропейские экономические связи, но которые не являются частью общей институциональной среды. Такие страны, как правило, испытывают на себе все издержки (потеря конкурентоспособности, деградация национальных производств, утрата человеческого капитала), но при этом не получают сопоставимых выгод. К тому же их развитие тормозится слабыми институтами, что делает их ещё более уязвимыми в режиме свободной торговли с Европейским союзом. Это относится, прежде всего, к бывшим республикам СССР.

На южном фланге европейского соседства ситуация оказалась ещё более сложной. Здесь успехи в развитии и рост качества жизни (в том числе за счёт торговли с ЕС) получили нелинейное развитие. Рост уровня образования, снижение смертности, появление значительной доли молодёжи в структуре населения обогнали политическую модернизацию. Масса образованных молодых людей с качественно новыми политическими запросами стали мощным фактором внутренних преобразований. Зачастую политические институты оказались не в состоянии переварить этот запрос, породив лихорадочную цепь революций и социальных потрясений. Для Европы это породило беспрецедентные вызовы безопасности, высокий уровень неопределённости и крайне ограниченные возможности влиять на ситуацию.

Россия на этом фоне заняла специфическое место. Москва выстроила тесные торговые и экономические связи с ЕС. Хотя российская роль была периферийной и сводилась в основном к поставке энергетических ресурсов, связи с ЕС дали серьёзный стимул для развития страны. Её модернизацию до сих пор можно считать незавершённой. Наиболее серьёзная проблема –

институциональная среда, совершенствование которой требует политической воли и длительной кропотливой работы. Однако в отличие от многих других стран Россия обладает значительно большим запасом прочности. Свою роль сыграла как благоприятная конъюнктура на сырьевых рынках, так и сохраняющийся потенциал в промышленности, сельском хозяйстве, науке и технологиях.

Всё это позволило России диверсифицировать свои подходы к развитию. Одним из результатов стало создание при активном участии Москвы Евразийского экономического союза. Другим – попытка выстраивания совместно с КНР и другими странами партнёрских связей и проектов на пространстве евразийского континента. Пока рано говорить об успехе евразийских инициатив. ЕАЭС – слишком молодое экономическое объединение, а сопряжение ЕАЭС и проекта Шёлкового пути пока во многом остаётся на бумаге. Тем не менее сам факт появления таких инициатив в будущем может породить качественно новые характеристики европейского порядка, выводя его далеко за пределы географической Европы. Причём условно евразийский и условно европейский компоненты вполне совместимы. Их сближение затрудняется политическими факторами и взаимными санкциями России и ЕС. Но смягчение политических проблем может открыть новые возможности. В будущем Хельсинкские принципы вполне могут сменить условно Астанинские или иные договорённости, создающие новые правила игры для нового экономического пространства.

В сухом остатке, дисбалансы в области развития важны, но они наименее критичны для создания нового порядка в Европе в сравнении с дисбалансами суверенитета и безопасности. Достойное место России в новом порядке зависит от её собственных усилий по созданию эффективных институтов и конкурентоспособной экономики. Самым серьёзным дисбалансом становится положение «промежуточных» государств на периферии ЕС и ЕАЭС. Проблемы в их развитии тесно коррелируют со слабой государственностью и проблемами в области безопасности. Основные препятствия на пути к новому европейскому порядку носят политический характер.

Хельсинкский заключительный акт 1975 г. стал важнейшей вехой в развитии Европы и первым серьёзным шагом к окончанию холодной войны. Он появился в условиях сбалансированности европейского континента и сам по себе символизировал новый европейский порядок. Мирное окончание

противостояния Запада и Востока должно было ещё в большей степени закрепить нерушимость Хельсинкских принципов. Четверть века спустя Европа вновь разделена, теряет стабильность, становится всё более уязвимой, скатывается к анархии и новой холодной войне.

В период подобных потрясений часто возникает соблазн вернуться в славное прошлое. Для одних – это 1975 г. с его стройным балансом сил и стабильными национальными государствами. Для других это будет 1988 г. – время окончания холодной войны и больших надежд на взаимную конвергенцию Запада и Востока. Для третьих – начало 1990-х гг. – период геополитического и идейного торжества Запада. Для четвертых – начало 2000-х гг., когда Россия и Запад объединили свои усилия в борьбе с новыми смертельно опасными вызовами.

Также соблазнительно спрятаться от нарастающего беспорядка, воспринимать его как нечто случайное, как кошмарный сон, который улечитца, стоит только проснуться. Дым над Югославией, Ираком, Грузией, Ливией, Украиной, Сирией. Взрывы и спонтанное насилие в европейских городах и столицах – от Москвы до Лондона и от Петербурга до Мадрида. Потоки беженцев и мигрантов. Уродливые олигархические формы государственности. Коррупция. Уличные бунты и революции. Дезинтеграция государств. Упадок институтов, рациональности и самого духа эпохи Просвещения. Радикальный исламизм. Свежие батальоны, полки и дивизии на границах России и НАТО. Вакханалия в информационном пространстве. Угрозы в цифровой среде. Язык депрессии, вражды и самолюбования своей исключительностью. Растущая неуверенность, компенсируемая агрессией в большой политике и повседневной жизни. Неприятно узнавать во всём этом себя. Это всё у них – в «авторитарной России» или на «загнивающем Западе». Но вернуться в славное прошлое не получается. Иллюзия такого возврата лишает нас будущего.

Из трёх дисбалансов – суверенитета, безопасности и развития – последнее представляется наименее острым и дающим возможность зацепиться за будущее. Язык развития – позитивный язык. Вокруг него необходимо структурировать диалог и через него же решать фундаментальные проблемы суверенитета и безопасности. Именно здесь можно восстановить доверие. Здесь же можно добиться позитивной и созидательной энергетики, столь важной для самой России. Через корзину развития можно попытаться решить дисбалансы суверенитета и выйти на более благоприятные условия диалога по безопасности.

 ValdaiClubRu
 ValdaiClubRu
 t.me/valdaiclub
 ValdaiClub
 valdaiclubcom
valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ