

УДК 327

Дмитрий ДАНИЛОВ

РОССИЯ–ЕС–НАТО: ВЫБОР РАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы современных международных отношений в условиях кризиса европейской системы безопасности. Автор делает вывод о необходимости преодоления затянувшегося «реактивного» этапа европейской и международной политики, перехода к поиску антикризисной стратегии, ориентированной на общеевропейскую перспективу. В статье содержатся практические предложения по использованию «окон возможностей» в институциональных рамках Россия–ЕС–НАТО для устранения дисбалансов в современных российско-западных отношениях и в европейской системе безопасности.

Ключевые слова: Россия, Евроатлантика, европейская безопасность, холодная война, политическая стратегия, Европейский союз, НАТО.

В условиях формирования нового мирового порядка, увеличившейся международной турбулентности, возрастающих вызовов и рисков безопасности современная Европа переживает глубокий, субстантивный кризис. На Западе отсчёт ведётся от событий 2014–2015 гг. – и в российско-западных отношениях (после вхождения Крыма и Севастополя в состав РФ и эскалации конфликта на юго-востоке Украины) и в евроатлантических отношениях (в связи с поиском новых трансатлантических балансов). Солидарная западная реакция оказалась ситуативной и антироссийской по существу, она свелась к осуждению «агрессивной России», с которой уже нельзя вести дела как прежде. В Евроатлантике были сформированы общие евроатлантические платформы, сформулированы общие рамочные установки: Россия перестала обозначаться как потенциальный стратегический партнёр, она – не только стратегический вызов, но и «ревизионистская держава», главная угроза безопасности евроатлантического сообщества и даже международному порядку, основанному на праве.

Россия отвергает подобные обвинения и подчёркивает, что нынешний кризис вызван причинами фундаментального характера, связанными с обостряющимися и неразрешёнными дилеммами европейской безопасности. «Накопившиеся в течение последней четверти века системные проблемы в Евро-Атлантическом регионе, выразившиеся в осуществляемой Организацией Североатлантического договора (НАТО) и Европейским союзом (ЕС) геополитической экспансии при нежелании приступить к реализации политических заявлений о формировании общеевропейской системы безопасности и сотрудничества, вызвали серьёзный кризис в отношениях между Россией и государствами Запада»¹.

Однако при таких диаметрально противоположных подходах, и именно в условиях кри-

© *Данилов Дмитрий Александрович* – кандидат экономических наук, заведующий Отделом европейской безопасности ИЕ РАН; профессор МГИМО МИД России. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: dm.danilov@mail.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320196975>

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г. URS: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения: 05.06.2019).

зиса особенно важен поиск долгосрочных ориентиров в русле его преодоления, антикризисная стратегия, которая, как представляется, не выработана. Как признала в одном из своих выступлений Федерика Могерини, высокий представитель по ЕС по внешней политике и политике безопасности, даже если государства – члены Европейского союза объединились в общей политической оценке сложившейся в Европе кризисной ситуации и вокруг руководящих принципов в отношении России, тем не менее, Евросоюз будет находиться под прессом «существенных стратегических расхождений». У стран ЕС, подчёркивает в этой связи М. Леонард, директор Европейского совета по международным отношениям (УСАК), нет совместного видения и идей относительно того, что должен означать новый миропорядок «после кризиса»¹. В НАТО также нет достаточного единства в том, каким конкретно должен быть баланс в отношениях с Россией по утверждённой формуле «2 D» (*deterrence and dialogue*), насколько масштабным должно стать сдерживание, и на что должен быть ориентирован диалог.

Другими словами, несмотря на подчёркнутую западную солидарность в оценке сложившейся ситуации, остаётся неясным, а в чём же всё-таки заключается стратегия евроатлантических институтов в отношениях с Россией и в системе европейской безопасности?

Период реактивной политики явно затянулся. Западная политика сдерживания формулируется в категориях вынужденного и «взвешенного» ответа на российскую «агрессию» и «ревизионизм», но не как долгосрочный курс. При этом нарастающая внутренняя евроатлантическая разобщённость делает ситуацию ещё более неопределённой, хотя острота проблемы стратегического выбора нарастает.

Администрация Д. Трампа демонстрирует готовность США укреплять в одностороннем порядке силовую составляющую своей международной политики, что может направить вектор взаимного сдерживания в направлении слома стратегического баланса и выходящей из-под контроля конфронтации и гонки вооружений, включая милитаризацию европейского пространства. Такой сценарий становится ещё более вероятным в связи с выходом США из Договора по ракетам средней и меньшей дальности (*INF*) и возможным прекращением действия затем СНВ-3.

Европа всё в большей мере осознаёт нарастающие риски, с одной стороны, и свои ограниченные возможности влиять на современную американскую политику в направлении обеспечения стратегической стабильности и механизмов многосторонней дипломатии, с другой стороны.

Такая относительная стратегическая неопределённость, снижающая управляемость международной системы, даёт, как ни парадоксально, определённые шансы для того, чтобы попытаться формулировать и отстаивать своё видение и свою повестку дня, и предлагать их нашим партнёрам. То есть конвертировать исторический вызов европейского будущего в направлении сознательного возвращения в русле долгосрочной общеевропейской идеологии. Вне зависимости от того, как мы воспринимаем сегодняшнюю ситуацию – «холодная война» или «не холодная война», кризис доверия или его полная утрата и т.д., ошибкой было бы видеть в наших европейских партнёрах противников. Подобное видение как раз загоняло бы Европу в тупик конфронтации.

Показательно, что в действующей внешнеполитической концепции РФ, где, несмотря ни на что, несмотря на крайне жёсткие западные оценки российских действий и политики, несмотря на принятую незадолго до этого Глобальную стратегию Европейского союза, где Рос-

¹ Leonard M. A vision for the EU's new foreign policy strategy. Commentary. 24th April, 2015. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_vision_for_the_eus_new_foreign_policy_strategy3006 (дата обращения: 05.06.2019).

сия характеризуется как ключевой вызов европейской безопасности¹ – Евросоюз по-прежнему называется «важным торгово-экономическим и внешнеполитическим партнёром»². Это не просто дипломатичная формула, рассчитанная на снижение нынешней остроты кризиса взаимоотношений, но именно та позиция, которая определяет стратегическую перспективу и ко-торую нужно целенаправленно поддерживать и стремиться наполнить позитивной динамикой.

С учётом сохраняющейся реактивности западной политики безопасности и несбалансированных евроатлантических отношений, важно, как уже было сказано, активнее поднимать проблему стратегического выбора и выработки антикризисной стратегии. Необходимо каким-то образом ответить на принципиальные и вполне конкретные вопросы, определяющие неразрешённые дилеммы отношений Россия – Запад. Прежде всего, что делать, если Минские соглашения по-прежнему будут пробуксовывать, не приведут в обозримой перспективе к запланированным результатам, и процесс украинского урегулирования сведётся к поддержанию режима управления ещё одним замороженным конфликтом? Ведь российские оппоненты по-прежнему настаивают на формуле исключительной российской ответственности, которая блокирует перспективу европейской нормализации и выбора будущего.

Ответить на этот и другие актуальные вопросы, связанные с обострившимся «вызовом выбора» можно попытаться путём выправления существенной асимметрии, характерной для евроатлантического сообщества и его опорных институтов в сфере европейской безопасности.

Сложилась парадоксальная ситуация, когда одни и те же страны в рамках НАТО и Европейского союза поддерживают фактически противоположные политические платформы в отношении России. В НАТО они приняли концепцию «2 D», пытаясь совместить курс на системное (военно-политическое) сдерживание России с поддержанием диалога на площадке Совета Россия – НАТО. Однако практическое сотрудничество в рамках Совета Россия-НАТО полностью заморожено. Каким образом и, главное, с какой целью НАТО планирует развивать политический диалог в таких условиях? Ведь даже диалог, ограниченный повесткой снижения взаимных рисков и военной опасности, ограничения и контроля за военной активностью, режимов транспарентности и т.д., требует предметных и заинтересованных экспертных консультаций, ориентированных на достижение желательных результатов. Но альянс до сих пор отказывается от предметного диалога, ориентированного на результат, ссылаясь на внутренний консенсус относительно прекращения практического взаимодействия с РФ.

Те же страны Евroatлантики (22 из 28 стран ЕС входят в НАТО, насчитывающей 29 членов), но внутри Евросоюза выступают с противоположными позициями: они уже в 2014 г. прекратили системный политический диалог на основе Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, но хотели бы развивать так называемое селективное, или избирательное взаимодействие – в сферах, представляющих интерес для Европейского союза. Каким образом развивать селективное сотрудничество без политического диалога, не понятно. Как это возможно без согласования взаимных интересов? Кто и как должен формулировать программу такого избирательного сотрудничества? Каковы механизмы её финансирования и реализации? Эти и многие другие вопросы остаются фактически без ответа.

Такая институциональная асимметрия в НАТО и ЕС, которая скрывается за рамками трансатлантического партнёрства на основе общей политической платформы, приводит к столкновению конфликтных интересов евроатлантических партнёров и союзников, которые

¹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016. P. 05. URS: http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (дата обращения: 05.06.2019).

² Концепция внешней политики Российской Федерации. Цит. соч.

по-разному видят национальные приоритеты на шкале «сдерживание – диалог». Показательный пример – политические столкновения в отношении Северного потока – 2. Президент США Д. Трамп обвиняет Германию, претендующую на европейское лидерство, в отходе от солидарного сдерживания России, обесценивании политики санкций. Ряд европейских государств выступают не на стороне Германии, ослабляя и европейского лидера, и европейское единство и самостоятельность.

Таким образом, «российский фактор» в условиях нечёткой и реактивной политики ЕС/НАТО становится для них не только стратегическим вызовом (как это постулируется в доктринальных документах), но и существенным внутренним вызовом, провоцирующим нарастание разобщённости.

Происходит относительная ренационализация европейской политики безопасности – как внутри евроатлантического сообщества, так и по линии отношений Россия – Запад. И это не имеет ничего общего со звучащими в адрес Москвы обвинениями, что она стремится вбить клин между евроатлантическими партнёрами и союзниками. Во-первых, главные причины, как уже отмечалось, отнюдь не внешние. Во-вторых, Россия ориентируется на те или иные политические силы и страны на Западе, позиции и интересы которых позволяют рассчитывать на взаимовыгодные политические и практические результаты. Но такая фрагментация российской политики, неизбежная в условиях ограничений институционального сотрудничества с евроатлантическими институтами, одновременно ограничивает и политико-дипломатические ресурсы самой России в реализации её национальных и международных приоритетов.

Такие структурные дисбалансы в евроатлантической политике и в рамках системы европейской безопасности блокируют возможности выработки антикризисной стратегии, адекватных путей и механизмов её реализации. При этом, несмотря на остроту нынешнего кризиса и токсичность российско-западных отношений, важно продолжать настаивать на общеевропейской перспективе, у которой нет альтернативы в парадигме позитивного и стабильного развития. Тем более что политические позиции сторонников нормализации в Европе и российско-европейских отношений заметно укрепляются. Кроме того, можно попытаться использовать «окна возможностей», открывающиеся в связи с ротацией органов Евросоюза и необходимостью разработки новой стратегической концепции НАТО, в первую очередь, в отношении России.

В практическом плане, как представляется, с Европейским союзом необходимо вести дела к постепенному восстановлению политического диалога, убеждать Европу, что мы не ищем альтернатив на других направлениях, Европа для нас важна – не только и не столько как «неизбежный сосед», сколько как естественный партнёр в Европе и в решении многих международных проблем. Но при любом сценарии, кроме военно-политической эскалации в Европе, важно постепенно восстанавливать системный диалог и укреплять механизмы прагматического сотрудничества Россия – ЕС¹.

В отношениях с НАТО важно делать акцент на том, что «диалог для диалога» недостаточен, к тому же в его нынешнем, усечённом формате. Понятно, что диалог должен быть ориентирован на результат, на достижение согласованных целей и взаимных договорённостей. А это означает, в свою очередь, что необходимо не только восстанавливать каналы стратегических коммуникаций, но и согласовать повестку и конкретные задачи, разблокировать предметные экспертные консультации. Речь идёт не о том, чтобы Брюссель каким-то образом при-

¹ Danilov Dmitry. EU – Russia: Making up for Security Cooperation Shortfall. The EU – Russia: the way out or the way down? Ed. by Olga Potemkina. M., Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Egmont – The Royal Institute for International Relations. 2018. P. 20-27.

знал «устаревшим» своё решение о заморозке сотрудничества с Россией, а о том, что есть сферы, в которых объективно необходимо обеспечить взаимодействие – и не только по «негативной повестке» снижения рисков, но и в противодействии терроризму, контроле над вооружениями и т.д.

Не только в НАТО, но и в ЕС укрепляется понимание необходимости определить, а что же такое «business as usual» («отношения как прежде») и на этой основе сформулировать новые рамочные условия взаимодействия¹. Авторитетные предложения в этом направлении уже сформулированы и представлены на политическом уровне по линии Россия – НАТО². «ЕС и Россия остаются самыми крупными соседями на европейском континенте. И это значит, что в средне- и долгосрочном периоде им придётся вернуться к рациональным отношениям, основанным на общих интересах», – отмечает Посол ЕС в России Маркус Эдерер³.

Очевидно, только в этих рамках было бы возможно говорить о сбалансированной политике Евроатлантики в отношении России: когда можно продвигать прагматическое сотрудничество (как предлагает Евросоюз) и одновременно компенсировать риски взаимного сдерживания развитием политического диалога (который пока не слишком активно, но продолжается в рамках СРН).

Сложившаяся схема «разделения труда»: Евросоюз готов «избирательно» сотрудничать, но без системного диалога; НАТО отказывается сотрудничать, но подчёркивает важность двустороннего диалога – не только не отвечает декларированным целям дестабилизации отношений и выхода из кризиса, но и, скорее, провоцирует, дальнейшую деградацию отношений Россия – Запад. Конфликт интересов Россия – НАТО уже привёл к сужению коммуникационных каналов и существенным осложнениям политико-дипломатических отношений, и негативная повестка может спровоцировать их реверс, вплоть до моратория на действие основополагающего акта о взаимоотношениях 1997 г. Конфронтационная логика отношений в сфере европейской безопасности в условиях дефицита заинтересованного структурированного диалога может привести к прекращению действия (непродлению) СПС – политико-правовой основы отношений Россия – ЕС и создать ещё более существенные ограничения даже для их «избирательного» формата.

Позитивная альтернатива – возвращение, теми или иными способами, к идеям формирования в будущем единой объединённой Европы, насколько нерациональными эти идеи не казались бы в нынешней ситуации. Ведь, по аналогии с европейской интеграцией, именно антивоенная философия может дать шанс на преодоление конфронтации и военно-политических сценариев «развития». В Европе уже нарастает понимание, что, во-первых, нужно разблокировать отношения с Россией и вести дело к нормализации; и, во-вторых, необходимо каким-то образом уточнить политические ориентиры в рамках реалистического стратегического видения и целей развития, преодоления современного кризиса европейской безопасности.

¹ Kadri Liik. In Search of «business not as usual» with Russia. European Council on Foreign Relations. 29th May 2019. URL: https://www.ecfr.eu/article/commentary_business_not_as_usual_russia_eu_us_relations (дата обращения: 05.06.2019).

² На пути к стабильным отношениям Россия – НАТО: Совместный Доклад Российского совета по международным делам (РСМД) и Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN). Доклад № 44/2019. Гл. ред. И.С. Иванов, сост. К. Кубяк. М., НП РСМД, 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-NATO-Report44-Ru.pdf> (дата обращения: 05.06.2019).

³ Интервью Посла ЕС в России Маркуса Эдерера РИА Новости. Маркус Эдерер: ПМЭФ даст возможность привлечь внимание к делу Baring Vostok. ЕС в России. Еженедельный обзор новостей, Представительство ЕС в России, 05.06.2019. URL: <http://subscribe.eur.ru/archive/get.php?id=7896> (дата обращения: 05.06.2019).

Список литературы

Данилов Д.А. ЕС–Россия: возможности и препятствия сотрудничества в сфере безопасности. Европейская аналитика 2018. Отв. ред. К.Н. Гусев. М., ИЕ РАН, СПб., Нестор-История, 2018. С. 46-55.

Алексей Громыко. Расколотый Запад: Последствия для Евroatлантики. Современная Европа. №4, 2018. С. 14-15.

Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г. URS: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/2542248.

На пути к стабильным отношениям Россия – НАТО: Совместный Доклад Российского совета по международным делам (РСМД) и Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN). Доклад №44/2019. Гл. ред. И.С. Иванов, сост. К. Кубяк. М., НП РСМД, 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-NATO-Report44-Ru.pdf>.

Эдерер Маркус: ПМЭФ даст возможность привлечь внимание к делу Baring Vostok. ЕС в России. Еженедельный обзор новостей, Представительство ЕС в России, 05.06.2019. URL: <http://subscribe.eur.ru/archive/get.php?id=7896>.

Danilov Dmitry. EU – Russia: Making up for Security Cooperation Shortfall. The EU – Russia: the way out or the way down? Ed. by Olga Potemkina. М., Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Egmont – The Royal Institute for International Relations. 2018. P. 20-27.

Leonard M. A vision for the EU's new foreign policy strategy. Commentary. 24th April, 2015. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_vision_for_the_eus_new_foreign_policy_strategy3006.

Liik Kadri. In Search of «business not as usual» with Russia. European Council on Foreign Relations, 29th May 2019. URL: https://www.ecfr.eu/article/commentary_business_not_as_usual_russia_eu_us_relations.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016. P. 05. URS: http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

References

Danilov D.A. ES–Rossiya: vozmozhnosti i prepyatstviya sotrudnichestva v sfere bezopasnosti. Evropejskaya analitika 2018. Отв. ред. К.Н. Гусев. М., ИЕ РАН, СПб., Нестор-История, 2018. С. 46-55.

Danilov Dmitry. EU – Russia: Making up for Security Cooperation Shortfall. The EU – Russia: the way out or the way down? Ed. by Olga Potemkina. М., Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Egmont – The Royal Institute for International Relations. 2018. P. 20-27.

Aleksej Gromyko. Raskolotyj Zapad: Posledstviya dlya Evroatlantiki. Sovremennaya Evropa, №4, 2018. S. 14-15.

Koncepciya vneshnej politiki Rossijskoj Federacii. Utverzhdena Prezidentom Rossijskoj Federacii V.V. Putinyum 30 noyabrya 2016 g. URS: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/2542248.

Na puti k stabil'nyim otnosheniyam Rossiya – NATO: Sovmestnyj Doklad Rossijskogo soveta po mezhdunarodnym delam (RSMD) i Evropejskogo soobshchestva liderov za mnogostoronnee yadernoe razoruzhenie i neraspostranenie (ELN). Doklad №44/2019. Gl. red. I.S. Ivanov, sost. K.

Kubyak. M., NP RSMD, 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-NATO-Report44-Ru.pdf>.

Ederer Markus: PMEФ dast vozmozhnost' privlech' vnimanie k delu Baring Vostok. ES v Rossii. Ezhenedel'nyj obzor novostej, Predstavitel'stvo ES v Rossii, 05.06.2019. URL: <http://subscribe.eur.ru/archive/get.php?id=7896>.

Leonard M. A vision for the EU's new foreign policy strategy. Commentary. 24th April, 2015. [Elektronnyi resurs]. URL: http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_vision_for_the_eus_new_foreign_policy_strategy3006/

Liik Kadri. In Search of «business not as usual» with Russia. European Council on Foreign Relations, 29th May 2019. URL: https://www.ecfr.eu/article/commentary_business_not_as_usual_russia_eu_us_relations.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016. P. 05. URL: http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

EU–Russia–NATO: choosing a rational strategy

Author. Dmitry Danilov, Candidate of Sciences (Economics), Head of the Department of European Security Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Professor at MGIMO University. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** dm.danilov@mail.ru.

Abstract The paper addresses the issues of contemporary crisis of the European security system and of erosion of international order. The author insists on necessity of overcoming an protracted «reactive» phase in European and international politics by shifting to searching for an anti-crisis strategy while focused on the pan-European perspective. The paper contains practical proposals regarding «windows of opportunities» within the Russia-EU–NATO institutional framework in order to remove existing imbalances in Russian-Western relations as well as in the European security system.

Keywords: Russia, Euro-Atlantic, European security, Cold war, political strategy, European Union, NATO.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320196975>