

Содержание

1. [Дьявол надвигается](#)

2. [Будущие границы Европы](#)

3. [Подходы к стабилизации на Кавказе](#)

[Модель Пакта стабильности Балладюра](#)

[Модель Балканского пакта стабильности](#)

[Виртуальное членство в ЕС и постсовременные структуры](#)

[Кавказское измерение отношений ЕС-Россия](#)

[Пакет с учетом кавказских условий](#)

4. [Заключение](#)

Таблица 1: [Модели регионального сотрудничества применительно к Кавказу](#)

Таблица 2: [Тематика Пакта стабильности по-балкански](#)

Приложение А: [Избранные региональные инициативы в Европе](#)

Приложение Б: [Демографическая статистика](#)

Карта: Кавказский регион

Резюме

Новый конфликт вокруг Чечни уже привел к ужасным разрушениям и страданиям людей, как при террористических актах в России, так и при ответном ударе России в Чечне. Обострились очень тяжелые условия в остальной части Северного Кавказа. Есть несколько видов риска распространения конфликта на Южный Кавказ – экономический и в области межгосударственных и межэтнических отношений. Крупные державы не очень хорошо справляются с ситуацией: хотя российская военная тактика в Чечне подвергается широкой критике, излишняя активность США в регионе вызывает напряженность, в то время как ЕС недостаточно активен. В итоге, Кавказ может прийти на смену Балканам в качестве главного театра конфликта, человеческих страданий и эскалации геополитической нестабильности в более широкой европейской зоне.

С учетом перспективы расширения ЕС со включением Турции и определенных признаков серьезных европейских устремлений на Южный Кавказ, желательно, чтобы ЕС уже сегодня выдвинул конструктивную стратегическую точку зрения на регион. Сейчас слышны призывы к заключению своеобразного Кавказского пакта стабильности, но при неточных или широко различающихся утверждениях о природе этого механизма. Поэтому нужна трезвая оценка того, какого рода механизм(ы) мог(ли) бы решить проблему (проблемы), но явно не какая-то автоматическая фотокопия Балканского пакта стабильности. Чтобы предложить определенную структуру и содержание этого поиска, представлены четыре модели: (1) вариант Пакта стабильности Балладюра, (2) вариант Балканского пакта стабильности, (3) идеи виртуального членства в ЕС и связанные с этим инновации в конституционных структурах для стран Южного Кавказа и (4) кавказское измерение отношений ЕС-Россия.

Мы приходим к заключению, что для всего кавказского региона необходим специфический пакет на базе нескольких из этих схем. Могут быть использованы

некоторые аспекты Балканского пакта стабильности, при уменьшении числа участников и сужении повестки дня, а также с большим вниманием к вопросам региональной интеграции. Однако это должно сочетаться с другими, более мощными инициативами. Перспективы более решительной интеграции ЕС должны сочетаться с конституционными решениями отдельных этнических/политических конфликтов. Необходимо открыть новую главу в отношениях между ЕС и Россией, получая определенный стимул от модели северного измерения, но в данном случае интегрируя турецкий потенциал экономического динамизма и умеренный, светский ислам. Действительно, включение Турции в ЕС откроет собой всевозможные новые перспективы для внешних отношений ЕС на границах Евразии, которые только начали исследоваться. ОБСЕ и Совет Европы также должны играть важную роль в этом процессе, так как все страны региона являются, или вскоре должны стать, полноправными членами этих организаций [2], взяв на себя общие обязательства по всестороннему соблюдению гуманитарных норм и норм безопасности.

Между всеми сторонами может быть найдена общая почва по вопросам борьбы с терроризмом, преступностью и политико-религиозным экстремизмом, а также поддержки развития экономического и гражданского общества на Северном и Южном Кавказе.

1. Дьявол надвигается

"Дьявол ходит, как рыкающий лев, ища кого поглотить"

(Первое послание Петра, глава 5, стих 8)

В нашем понимании, дьявол состоит из тех особенностей человеческого поведения (коллективных и индивидуальных), которые способны довести обычную жизненную напряженность до уровня конфликта, войны, убийства, геноцида и физического уничтожения, а также коверкают психику, являясь источником патологической вражды, ненависти и жажды реванша.

Целью дьявола является создание ада на земле: или полное уничтожение, или же крайние страдания для тех, кто выжил, и в любом случае разрушение цивилизации. Дьявол достигает наивысших успехов тогда, когда эти динамичные процессы эскалации конфликта и страданий выходят из-под контроля, оставляя индивидуумов и политических лидеров беспомощными. Дьявол беспристрастен к делам наций, религий или политических идеологий. Он рассматривает весь мир в качестве своего рынка.

За последнее десятилетие дьявол хорошо вознаградил себя на Балканах. По временам он неплохо окопался в Боснии, совершенной пустыней остается хорватская Краина и, наконец, мы имеем то, что случилось в Косове. Дьявол также добился определенного успеха, доведя региональный конфликт до напряженности между великими державами, что, конечно, сулит приятные перспективы более масштабного конфликта. Однако под конец он вынужден был перейти к обороне и сейчас сталкивается с контрнаступлением большой коалиции стран региона и международного сообщества (Пакт стабильности).

Но дьявол сейчас надвигается на Кавказ, где его давнишние махинации за последние месяцы привели к эскалации войны. В определенном отношении это еще более многообещающий театр военных действий. Балканы, может быть, слишком близки к Западной Европе, с ее удушающей стабильностью и цивилизным обществом, чтобы пройти весь путь в ад до конца. Религиозные различия на Балканах никогда не вырождались в самоубийственный фанатизм, в то время как Чечня, в результате конфликта 1994-95 гг., оказалась питательной средой и тренировочным лагерем именно

для этих целей. Кроме того, великие державы более легко искушаются опасными играми геополитического соперничества на Кавказе. Здесь Россия является крупнейшим игроком, не меньше, чем на Балканах. Можно гарантировать, что если действия США на Кавказе будут восприняты как проявление геополитического соперничества, то это воспламенит российское общественное мнение. Кроме того, дьявол с удовлетворением отмечает, что возмущение России по поводу Косово привело к -приятному (для него) превратному результату – способствовало проведению такой политики в Чечне, которая является подражанием бомбардировкам НАТО в Югославии, что служит оправданием колоссального побочного ущерба.

На Северном Кавказе, где избыток беженцев создает огромные проблемы, адские условия, вероятно, продлятся на неопределенное время в будущем. Может последовать эскалация конфликта на сравнительно благополучный Южный Кавказ, например, вследствие усложнения поиска решения абхазского вопроса, а также вследствие проницаемости границы между Чечней и Грузией, что уже привело к обстрелу российскими штурмовыми вертолетами пограничной территории Грузии. Что касается затянувшегося конфликта в Нагорном Карабахе, недавно там, как казалось, возник просвет на пути к урегулированию, но тогда дьявол внушил полубезумцу мысль об убийстве премьер-министра Армении, что отбросило вспять мирный процесс.

Дьявол также не спускает глаз с Центральной Азии, видя в ней значительный потенциал для расширения конфликтов, с возможностью дестабилизации обстановки на всем протяжении от Чечни до Таджикистана. Данный процесс мог бы тогда перекинуться через Афганистан к Персидскому заливу, где дьявол видит несколько полуфеодалных режимов, которые вполне могли бы быть дестабилизированы и погружены в хаос.

2. Будущие границы Европы

В Европе же в XXI в. геополитическая карта выглядит в перспективе сравнительно упорядоченной.

Существуют расширяющийся ЕС и Россия, которые становятся непосредственными соседями на своих флангах – в бассейнах Баренцева, Балтийского и Черного морей. Россия информировала ЕС в своем стратегическом документе, представленном на саммите в Хельсинки в декабре 1999 г., что она не будет кандидатом в полноправные или ассоциированные члены ЕС. В том же месяце в Хельсинки в режим переговоров был переведен процесс расширения ЕС с перспективой включения в его состав Латвии, Литвы, Словакии, Болгарии, Румынии, Мальты и Кипра. Западные Балканы рассматриваются в качестве потенциальных членов ЕС. В середине большим вопросительным знаком стоит Украина, которую ЕС ни отталкивает, ни притягивает, но недавнее назначение Ющенко на пост премьер-министра вслед за переизбранием президента Кучмы повышает доверие к идее "европейского выбора Украины". Ни Северная Африка, ни Центральная Азия не рассматриваются как сделавшие "европейский выбор", если использовать неформальный язык ЕС.

В нынешнем контексте кандидатура Турции также была принята в Хельсинки в качестве реального политического обязательства решающей важности. Несмотря на то, что горизонт времени может быть долгим, в политических умонастроениях Турции и ЕС произошли изменения, и возникли перспектив новой политико-экономической динамики. Считается, что Турция сейчас идет по пути приобщения к нормам ЕС, о чем свидетельствует хотя бы решение передать смертный приговор Оджалану на рассмотрение Европейского суда по правам человека. Считается также, что ЕС вступил на путь, ведущем к приобщению Турции к целям его внешней политики (как это всегда происходило при расширении ЕС – со вступлением в ее ряды Великобритании, Испании,

Финляндии и т.д.). Вероятное, но надолго отложенное событие стратегической важности может быть учтено загодя в сегодняшних расчетах (подобно тому, как рынки долгосрочных облигаций переводят такие события в номинальную стоимость активов, так и министры иностранных дел могут мгновенно пересмотреть свои перспективы, хотя здесь и нет столь однозначной процедуры).

Остается Кавказ. Для России территориальная целостность Российской Федерации является высшим приоритетом. Это относится к Северному Кавказу, притом что эти семь субъектов имеют высокую степень внутренней автономии, а численность этнически русского населения сокращается. Нет никаких признаков того, что ЕС имеет другую точку зрения. Официальное мнение по пограничным вопросам, как правило, очень консервативно и отвергает перспективу изменения статус-кво. Даже если российская военная тактика в Чечне и порицается, никто не заинтересован в независимости Чечни.

На Южном Кавказе можно отметить официальные выступления президента Шеварднадзе, приветствующего полноправное членство Грузии в ЕС в отдаленной перспективе. Подобные голоса слышны и в Армении, хотя и несколько слабее. ЕС не поощряет выдвижения кандидатур и ожиданий, так как ему на долгие годы хватает дел с уже имеющимися кандидатами. Однако когда, в частности, встает вопрос о Грузии и Армении, то, повидимому, существует общее мнение о том, что эти страны действительно могли бы сделать "европейский выбор". В то время как Азербайджан оказался наиболее далеким из трех стран региона от этого ощущения европейского выбора, предстоит еще увидеть, как на его отношение к ЕС повлияет Турция, когда придет время рассмотрения ее кандидатуры.

ЕС пока еще не проявил большой активности на Кавказе. Со стороны Запада успехов на этом направлении добились США. Это привело к тревожному контрасту между северо-западным и юго-восточным флангами европейской части России. На финско-российской границе на северо-западе не существует напряженности и недоверия, и она открыта для постепенного углубления сотрудничества между ЕС и Россией (называемого "северным измерением", согласно инициированной Финляндией политике ЕС). Принятие трех балтийских государств в ЕС признано в Москве как законное явление. Озабоченность положением русского меньшинства здесь может оставаться по-прежнему, но эти и другие приграничные проблемы, видимо, поддаются контролю.

Другое дело - юго-восточный (кавказский) фланг. Западное, т. е. главным образом американское, присутствие здесь рассматривается как соперничество, а не сотрудничество. Военные аспекты это усиливают. В военном отношении Россия полностью ушла из балтийских государств. Ее четыре военные базы в Грузии были предметом соглашения между Россией и Грузией об их постепенном выводе, достигнутого на саммите ОБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 г. Президент Грузии говорит о рассмотрении критериев членства в НАТО. В обстановке, сложившейся после Косова, дьявол смотрит на эти детали с удовольствием.

Сдержанно указывая на возможность того, что кавказская ситуация вызовет эскалацию ущерба, необходимо отметить, что встреча министров иностранных дел в ноябре 1999 г. в Хельсинки по северному измерению (т. е. в составе: ЕС, балтийские государства и Россия), которую более года тщательно готовила Финляндия, фактически потерпело крушение из-за напряженности по поводу ведения Россией войны в Чечне. В основном, министры иностранных дел ЕС не приняли в ней участия и прислали своих заместителей. Дьявол кивнул на это со скромным удовлетворением.

3. Подходы к стабилизации на Кавказе

Вопрос, следовательно, в том, смогут ли государства региона и крупнейшие державы совместно организовать конструктивное стратегическое сотрудничество во всем кавказском регионе таким образом, чтобы и здесь заставить дьявола перейти к обороне. Исходя из нынешнего состояния вещей, это кажется довольно-таки далекой перспективой. Россия находится в режиме выборов, речи и манифесты полны националистической терминологии (достоинство, целостность, мощь России, противодействие однополярному миру и т.п.). ЕС предстоит справиться с огромным числом проблем, связанных с расширением своего состава и институциональных проблем, и кроме того он еще не овладел ситуацией на Балканах. В основном ЕС уступил пальму первенства на Кавказе Соединенным Штатам, которые сами находятся в режиме выборов и имеют сейчас трудные отношения с Россией.

Поэтому в итоге перспективы для дьявола довольно хороши. Но этот за этим очевидным риском в действительности может скрываться потенциал нового стратегического сотрудничества, который следующее российское руководство может найти более интересным для изучения, как только закончатся тяжелые бои в Чечне и предвыборный период.

В последнее время было разработано немало проектов регионального сотрудничества в Европе, фактически в каждом субрегионе, за исключением Кавказа (Баренцево, Балтийское и Черное моря, Центральноевропейская инициатива, многочисленные юговосточные/балканские инициативы, и т.п.). Не все из них, мягко выражаясь, бесспорно эффективны, но все еще существует устойчивая потребность в таких инновациях, и накоплен уже некоторый опыт, который необходимо учитывать. Основные моменты некоторых инициатив представлены в приложении Б.

Поиски формулы для Кавказа уже начались. Самой недавней является инициатива президента Турции Демиреля, который в своей речи в Тбилиси, при встрече с президентом Грузии Шеварднадзе 16 января 2000 г. выдвинул идею Кавказского пакта стабильности. Предложение Демиреля, насколько нам известно, не было детализировано.

За последние четыре года президент Шеварднадзе также в ряде своих выступлений говорил о Кавказской мирной инициативе. Группа экспертов в Тбилиси работает над развитием этих идей, но опять же мы не информированы о результатах этой работы.

Сообщается, что министр иностранных дел Армении Вардан Осканян призывал на стамбульском саммите ОБСЕ в ноябре 1999 г. к созданию региональной системы безопасности, включающей Россию, Турцию, Иран и три государства Южного Кавказа.

По сообщениям, президент Азербайджана Алиев говорил недавно: "Страны Южного Кавказа должны войти в XXI век свободными от всех конфликтов и конфронтаций, и принять свой собственный Пакт безопасности и мира, не принимая во внимание амбиции других стран. ...Все военные части иностранных государств должны быть выведены из всех стран региона".

Весной 1999 г. государственный секретарь США выдвинул идею Форума кавказского сотрудничества, в соответствии с которой три страны Южного Кавказа должны были бы принять на себя основную роль в развитии сотрудничества по вопросам экономики, экологии, образования, энергетики и науки, с участием США, ЕС и международных финансовых институтов.

ЕС приветствует региональное сотрудничество с тремя странами Южного Кавказа и между ними. Церемонии подписания соглашений о партнерстве и сотрудничестве ЕС со всеми тремя государствами символически проводились в одно и то же время и в одном

месте. Он развернул такие значительные региональные проекты, как транспортная сеть TRACECA.

Россия проводит регулярные встречи со своими партнерами по СНГ с Южного Кавказа, и условлено, что предстоящий 25 января саммит СНГ будет удобным случаем для отдельной встречи между этими четырьмя кавказскими государствами (ожидается, что сообщения об этой встрече будут сделаны на сессии мозговой атаки ЦЕПИ 27/28 января).

Однако на этом этапе существует риск того, что простое упоминание слов "пакт стабильности" может привести к предположению о том, что ответом должен быть определенный вариант недавнего Балканского пакта стабильности. По нашему мнению, прежде всего необходимо выяснить, в чем сущность возможных альтернативных механизмов и прояснить наиболее существенные моменты со стратегической и геополитической точек зрения. Таблица 1 предлагает выбор моделей, почерпнутых из существующих схем или идей. Теперь обсудим это более подробно.

Пакт стабильности Балладюра – модель 1

Эта инициатива характеризовалась сравнительно точным выбором объекта, на который она была направлена, и была четко структурирована с точки зрения стимулов. Ее можно суммировать следующим образом: все страны-кандидаты на вступление в ЕС из Центральной и Восточной Европы призываются урегулировать нерешенные пограничные проблемы с соседями и положение групп национальных меньшинств, особенно там, где они принадлежат к титульной национальности соседней страны. Для рассмотрения таких проблем в групповом аспекте создаются региональные столы, охватывающие, например, балтийские страны в отношении их русских меньшинств и венгерские общины за пределами Венгрии, например в Румынии. Решения воплощались в правовых актах - либо в национальном законодательстве, либо в конституционных поправках, или же в межгосударственных соглашениях и договорах. Процесс принятия в ЕС может начаться тогда и по мере того, как эти проблемы начнут разумно разрешаться. В целом этому первому Пакту стабильности можно дать довольно высокую оценку. Он был хорошо структурирован в смысле ясности целей, силы и убедительности стимулов. В большей или меньшей степени, но он работал.

Вариант этой модели, предлагаемый для Кавказа, мог бы быть следующим. Выделяются главные этнические конфликты, подлежащие разрешению. Очевидными кандидатами здесь являются Абхазия, Южная Осетия и Нагорный Карабах на Южном Кавказе и Чечня на Северном Кавказе. В отношении Южного Кавказа ЕС следует той же политической логике, как и Пакт стабильности Балладюра, но с намного более слабыми побудительными мотивами. В докладе от 7 июня 1999 г. о связях с Южным Кавказом в рамках соглашений о партнерстве и сотрудничестве, подготовленном Комиссией ЕС (Комиссия ЕС, 1999), эти конфликты рассматриваются в контексте взаимоотношений и программ помощи ЕС. Это привело к совместному саммиту ЕС-Армения-Азербайджан-Грузия, состоявшемуся в Люксембурге 22 июня 1999 г., в совместной заключительной декларации которого отмечалось, что существующие конфликты "препятствуют политическому и экономическому развитию трех государств", и что "ЕС считает, что эффективность его помощи связана с развитием мирного процесса в регионе".

На сегодняшний момент конфликты не разрешены, а стимул ЕС должен рассматриваться как "намек" на расширение сотрудничества и помощи, а не как стратегическое влияние. По Абхазии для академического сообщества есть работа по созданию наброска конфедеративного решения (см. Коппитерс, 1999), даже если на официальном уровне Абхазия все еще стремится к абсолютной независимости от Грузии. По Нагорному

Карабаху считалось, что решение может быть найдено при поддержке премьер-министра Армении, до его трагического убийства летом 1999 г. В модели 3 мы вернемся к вопросу о более сильных стимулах ЕС.

За последнее десятилетие, до нынешнего возобновления конфликта, цивилизованное решение чеченской проблемы, было в разное время возможно в стиле модели Татарстана: т. е. очень высокая степень автономии, но при неопределенности и даже при помощи противоречий в использовании таких терминов, как "суверенитет" и "государственность" в текстах конституций и договоров. Средства воздействия ЕС и международного сообщества были ограничены. Во время первого чеченского конфликта в 1994-96 гг. ЕС задерживал подписание договора о торговле, пока Россия не приняла посредничество ОБСЕ. По сообщениям прессы, при нынешнем конфликте, министры иностранных дел ЕС изучали возможные варианты, включая и санкции. В модели 4 мы вернемся к вопросу о том, как ЕС и Россия могли бы взаимодействовать по Чечне более конструктивно.

Балканский пакт стабильности – модель 2

Эта инициатива имеет сложную и неопределенную структуру. Она всецело отличается от Пакта стабильности Балладюра. Это скорее попытка установления послевоенного порядка, чем превентивная дипломатия. Для всего региона эта структура представляет собой своего рода арочный свод, который включает кандидатов на принятие в ЕС, два международных протектората (Босния, Косово) и две квазисецессионистские единицы (Косово и Черногория) с запутанными конституционными ситуациями, но в то же время исключая отверженное государство (Сербию), за исключением контактов с его оппозиционными лидерами. Нормативные тексты Балканского пакта стабильности опираются на обычные нормы и политику ОБСЕ, Совета Европы, ЕС и международных финансовых институтов. До сих пор главный механизм заключался в проведении масштабных встреч на всех уровнях, но наиболее регулярно - на уровне ведущих государственных деятелей, в соответствии с тремя секторальными рабочими столами (см. таблицу 2). На этих встречах присутствуют представители государств региона, пользующихся помощью (х), другие страны-участницы ОБСЕ (у) и международные организации (z). На первой встрече за рабочими столами присутствовало около 200 человек. Исходя из документов первых рабочих программ видно, что предметы обсуждения являются всеохватывающими. Они подготовлены укомплектованным западным персоналом секретариатом Верховного представителя, расположенным в Брюсселе, но независимым от ЕС. Как таковой, Пакт стабильности не обладает полномочиями или финансовыми ресурсами, хотя и созывает донорские конференции. Не обладает он и функцией высказывать определенные политические предложения на манер Комиссии ЕС. Процесс больше напоминает работу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В основном, он действует в режиме стимулирования политических мероприятий и сотрудничества в соответствии с общепринятым пониманием посткоммунистического перехода. ЕС считает, что он берет на себя "лидирующую роль" в Пакте стабильности и проявляет активность в этом процессе. Однако политика ЕС в отношении стран региона и режимов международного протектората в Боснии и Косово является отдельным вопросом (см. ниже модель 3).

Теперь, скорее механически, мы предполагаем, что вслед за балканским прецедентом последует Кавказский пакт стабильности (КПС). КПС был бы создан коалицией лидирующих государств (и групп государств): Россией, Арменией, Азербайджаном, Турцией, ЕС и США, которые могли бы сформировать руководящий орган. Конференции КПС и политические рабочие столы были бы, однако, открыты для участия широкой общественности, включая, в частности, все страны Черного и Каспийского морей, а также страны ЕС. Стоящие в повестке дня вопросы были бы во

многим подобны Балканскому Пакту стабильности (таблица 2). КПС также не имел бы ни властных полномочий, ни собственных финансовых ресурсов.

В этом аспекте могли бы быть рассмотрены две поправки к Балканскому пакту стабильности применительно к Кавказу.

Первая касается масштабности проекта как в смысле количества участвующих государств, так и с точки зрения объема повестки дня. Здесь может быть учтен пример Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС). Она намного менее амбициозна в смысле числа участников, что более реально для Кавказа, чем масштабные встречи на Балканах. Повестка дня ОЧЭС также включает более узкий круг вопросов. Темы и направления работы, как представляется, отбираются здесь на прагматичной основе. Однако уровень осуществления даже этой ограниченной повестки дня, по-видимому, пока что низок. При недостатке ресурсов и политической сплоченности, черноморская модель более скромна. Предложение США создать Форум кавказского сотрудничества представляет собой свежую инициативу в этой семье идей, вероятно напоминающую их же существующую Инициативу по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе, которая может рассматриваться как конструктивная и полезная деятельность за неимением чего-то лучшего, но не оказывающая решающего воздействия.

Вторая касается места, которое занимает участие субъектов федерации в системе (автономные политические единицы, региональные правительства, мэры городов и т.д.). Примером здесь является сотрудничество по Баренцеву морю. Предусматриваются прямые связи между областями и автономными республиками северо-запада России, и региональными и национальными властями скандинавских стран и ЕС. Аналог данного процесса на Кавказе затрагивает более чувствительные проблемы, даже если предположить, что конфликт в Чечне будет поставлен под контроль. Наверное, лучше всего было бы вовлечь в этот процесс не только семь автономных республик Северного Кавказа, все из которых имеют теперь сокращающееся русское этническое меньшинство, но также и другие регионы южной России, такие как Краснодар, Ростов-на-Дону и Ставрополь. Нормальные отношения сотрудничества с субъектами Южного Кавказа и остальным миром оказали бы позитивное влияние на эти регионы и автономные образования.

О модели 2 можно в заключение сказать, что Балканский пакт стабильности определенно не может быть просто скопирован для Кавказа. В любом случае, число участников в нем должно быть сокращено до нескольких более дальних государств, возможно, ЕС, представленным только своей новой тройкой (Президентский Совет, Верховный представитель и Комиссия). Его повестка дня также могла бы быть более избирательной, как и в случае ОЧЭС, но с большим акцентом на исполнение уже принятых решений. В число членов пакта могли бы быть включены субъекты федерации с Северного Кавказа и Юга России. Но даже при таких поправках неясно, обладает ли данная модель достаточными полномочиями или стимулами для того, чтобы быть стратегически эффективной, а не просто добавить еще один канал диспетчерской связи.

Виртуальное членство в ЕС и постсовременные структуры – модель 3

"Виртуальное членство" является общим термином, используемым в "плане ЦЕПИ для Балкан" (ЦЕПИ, 1999), и упоминаемым в некоторых речах и документах Комиссии ЕС и партийных групп Европейского парламента. Он означает отношения между ЕС и теми странами-неучастницами, которые в определенных аспектах подходят очень близко к полному членству, даже если полное членство политически нежелательно или

недопустимо для одной или другой стороны, либо для них обеих. Европейская экономическая зона (ЕЭЗ) была одним из первых примеров того положения, при котором достигается согласие об участии в едином рынке и принятии его законодательства, но при этом страна не является политическим участником институтов ЕС (например, Норвегия сегодня). В нынешнем контексте идея состоит в том, чтобы предложить государствам Балкан, а может быть теперь и Южного Кавказа, структуру стимулов ЕС, реально значимую для стран, которые не могут претендовать на полное членство в ЕС в течение очень длительного периода. Эта модель дает возможность полного или почти полного участия в экономическом или валютном союзе, не будучи институционально страной-участницей. Она требует иной парадигмы, отличающейся от парадигмы предварительного сближения с политикой ЕС. Она предполагает очень крутой рывок в направлении принятия политических стандартов ЕС там, где система власти в "виртуальной стране-участнице" особенно слаба. Например, резкий переход к свободной торговле или таможенному союзу, так как существующие защитные и таможенные процедуры очень коррумпированы и поэтому должны быть отброшены. В противном случае, реальное экономическое развитие будет чахнуть. Точно так же, если национальная валюта плохо регулируется, можно совершить односторонний прыжок в зону евро (как это уже сделали Косово и Черногория) или последовать примеру Панамы и Пуэрто-Рико, длительное время успешно входящих в долларовую зону. Благоприятным фактором для принятия данной модели также служит происходящее ныне расширение полномочий ЕС по Разделу II и III - в сфере военной безопасности (например, уже готовятся силы быстрого реагирования), полиции, правосудия и борьбы с международной преступностью. Соответственно, ЕС может вскоре оказаться способен к оперативному развертыванию своих подразделений для проведения мероприятий в этих новых сферах деятельности. Наконец, составным элементом этой модели были бы особые институциональные отношения при максимальном развитии связей со многими институтами и агентствами ЕС.

Эти идеи выходят за рамки уже принятых политических решений, но полностью согласуются с нынешними или потенциальными возможностями ЕС. ЕС нужна формула, которая позволила бы ему выполнить свое обязательство - осуществить реальную интеграцию тех балканских стран, которые еще не являются кандидатами на прием. Комиссией была предложена концепция соглашения о стабилизации и ассоциации (ССА). Начинаются переговоры о заключении ССА с Македонией, изучается возможность ССА применительно к Албании. По своему содержанию мероприятия в области ССА до сих пор могут считаться слишком робкими. Они не отражают новых или еще предстоящих в будущем инноваций в Разделах II и III, а для Раздела I их разработчики даже предлагают чрезвычайно далекие временные горизонты (например, 10 лет для введения свободной торговли), и совершенно игнорируют вопросы валютной политики, связанные с евро (типа тех, которые рассматривались в предыдущем абзаце). Однако эти меры по крайней мере представляют собой определенный шаг на пути к более значительной интеграции для стран, которым еще далеко до усвоения принципов ЕС в их общепринятом понимании. В качестве следующих шагов в официальной политике, механизм ССА мог бы быть предложен государствам Южного Кавказа, желание которых подчеркнуть свою европейскую принадлежность было проявлено довольно убедительно.

Таким образом, концепция "виртуального членства" могла бы быть использована на Кавказе также и для укрепления механизма стимулов Пакта стабильности типа Пакта Балладюра (модель 3 в сочетании с моделью 1), и тем самым повышения ее надежности и эффективности в контексте Кавказа, например, для повышения заинтересованности в урегулировании таких неразрешенных этнических/конституционных споров, как конфликты в Абхазии и Нагорном Карабахе.

Однако такие идеи подводят нас к более широкой проблеме о том, какими могли бы быть конституционное устройство и порядок в многочисленных малых государственных образованиях посткоммунистической Европы, многие из которых в настоящее время объаты всевозможными беспорядками (этническими конфликтами, коррупцией, преступностью, безвластием вообще). Эти условия существуют главным образом на Балканах и на Кавказе. В результате, некоторые из этих образований или государств превратились в международные протектораты (Босния, Косово), а некоторые на Северном Кавказе, особенно там, где гражданское этнически русское население становится все более и более малочисленным, фактически являются большими протекторатами, чем обычные регионы России [3]. Какое место в конечном итоге займут такие образования на конституционной карте? Будет ли создано множество малых независимых государств? На это могут быть настроены многие косовары и чеченцы. Но ни Россия, ни ЕС, ни США с этим не согласны. Однако часто возникает тупик в поисках выбора между требованием независимости и предложением автономии субъекта федерации. И здесь некоторые современные наработки ЕС могут помочь в поиске новых решений как в интеллектуальном плане, так и через подобные рабочие концепции виртуального членства.

В другой статье (Эмерсон, 1999а), в основном о Балканах, дается набросок идей под заголовком "Бельгийские Балканы". Под этим имеется в виду конституционное устройство, которое имеет пять уровней правления, а не три, как в стандартной федеративной/конфедеративной модели. Этими пятью уровнями являются:

- 1) уровень ЕС, с исключительными полномочиями в области рынка и финансов и потенциально важной, но не исключительной компетенцией в области гражданской и военной безопасности;
- 2) федеративное государство, сохраняющее статус "суверенного государства" (т.е. страны-участницы институтов ООН и ЕС), даже если оставшиеся функции его правительства становятся довольно малы по сравнению с функциями всех уровней;
- 3) государство/регион - субъект федерации, территории которого в основном соответствуют этнической идентичности, но при сильных антидискриминационных гарантиях (этническая чистка безусловно ставится вне закона);
- 4) культурно-лингвистические общины с населением, проживающим по обеим сторонам территориальных границ, с собственно политическим представительством и полномочиями в определенных областях культурной, образовательной и т.п. политики;
- 5) местное самоуправление обычного типа.

Еще более новаторской моделью является модель соглашения по Северной Ирландии между Великобританией, Ирландией и общинами Северной Ирландии, которое ныне вступает в силу и имеет шесть уровней:

- 1) уровень ЕС - верховные полномочия;
- 2) Совет островов - полигосударственный (Великобритания и Ирландия) и полисубъектный (Северная Ирландия, Шотландия, Уэльс) политический форум с различными уровнями, представленными в неиерархическом режиме;
- 3) федеральный уровень Великобритании (точнее, Великобритания сейчас является новым гибридным образованием, сочетающим унитарное государство и асимметричную конфедерацию);

4) всеирландский уровень с суверенным государством Ирландией и субъектом федерации Северной Ирландией, осуществляющие определенные полномочия вместе, как равные;

5) автономия субъекта федерации (Северной Ирландии);

б) местное самоуправление обычного типа.

Теперь можно сделать заключение о пригодности для Кавказа элементов бельгийской и британско-ирландской модели:

а) кроме стандартного меню из унитарного государства, федерации, конфедерации или сецессионизма, по проблемам этнического конфликта есть и другие решения, при которых полномочия по вопросам культуры/религии/языка могут быть делегированы структурам, которые частично совпадают с территориальными границами (проблема Нагорного Карабаха имеет значительное логическое сходство с проблемой Северной Ирландии);

б) по проблемам асимметрии между размером и структурой соседних государств могут быть найдены решения, которые сами по себе являются асимметричными, когда суверенные государства поддерживают связи с субъектами федерации (что несомненно актуально для большой России и ее очень малых северокавказских автономий, наряду с малыми суверенными государствами Южного Кавказа);

в) институты ЕС предоставляют много видов правовых или политических гарантий своим странам-участницам и субъектам федерации, что делает явно устаревшим понятие "независимость". Таким образом, идея "виртуального членства" в ЕС направлена на обеспечение этих выгод и для тех образований, которые не могут быстро стать его полноправными членами, но все же остро нуждаются в мощной поддержке для решения проблемы неработающих государственных структур.

Общая интуиция заключается в том, что некоторые старые, неподдающиеся решению, острые конфликты могут быть преодолены только путем включения данных регионов в новое и эффективное конституционное устройство – "постсовременное", как оно называется некоторыми политологами. Это указывает пути осуществления стратегии "выхода" и для международных протекторатов. Это "выход" не в мир множащихся малых независимых государств по старой традиции, но в новую Европу интегрированных, постсовременных структур.

Кавказское измерение – модель 4

Эта модель заимствует формулировки и логику "северного измерения" отношений между ЕС, Россией и балтийскими государствами – кандидатами на прием в ЕС. Это означает стратегическое намерение ЕС и России установить прежде всего хороший уровень взаимного доверия и взаимовыгодного сотрудничества, в особенности там, где есть общая граница. Она также означает попытку сделать процесс вступления в ЕС пограничных государств как можно более гармоничным. По своему содержанию, северное измерение предполагает создание важнейших сетей транспортной и энергетической инфраструктуры, разработку крупных экологических программ, осуществление потенциально широкомасштабных инвестиций в нефтегазовую отрасль (для которой ЕС является главным рынком), и международное сотрудничество между региональными правительствами и институтами гражданского общества.

Кавказское измерение также могло бы вести поиск конструктивной и реальной модели совместного достижения общих целей, прежде всего стабильности и социально-

экономического прогресса во всем кавказском регионе. Оно также было бы нацелено на усиление защиты внутренних районов как России, так и ЕС, от террористических/криминальных/социальных угроз, связанных с исламским экстремизмом.

Кавказское измерение сочеталось бы с виртуальным членством по модели 3 для стран Южного Кавказа и могло бы принять статус Турции как кандидата в полноправные члены ЕС в качестве вероятной долгосрочной перспективы. Новая динамика ситуации в Турции особенно важна ввиду ее экономических, политических и социальных аспектов. Турецкая экономика росла в среднем почти на 5% в год, и такие темпы должны сохраниться или еще более возрасти. Турецкий ВВП в 230 млрд. долл. в год уже значительно превосходит российский (130 млрд. долл.). Общественно-политическая динамика ясно идет в направлении сближения с современными европейскими нормами, при той особенности, что в Турции успешно привился современный, светский ислам. В качестве ролевой модели это, конечно, чрезвычайно важно для тюркских и/или исламских сообществ России и для Центральной Азии в целом. Еще до принятия Турции, ЕС мог бы подумать о такой стратегии, которая помогла бы спроецировать эту модель на Россию начиная с Северного Кавказа, а также на Центральную Азию.

ЕС и Россия могли бы также систематически сотрудничать с Россией, создавая для нее стимулы для подключения к транскавказским транспортным проектам, вместо того, чтобы ограничивать их Южным Кавказом. Это рекомендовано Комиссией ЕС (1999), а также с российской стороны Тишковым (1999).

Наконец, ЕС мог бы предусмотреть использование своих возникающих полномочий по Разделам II и III в целях сотрудничества с Россией в борьбе с терроризмом и торговлей оружием и наркотиками, например, в связи с проницаемой в данное время границей между Грузией и Чечней. Так, ЕС мог бы в будущем помочь России найти более эффективные и цивилизованные методы решения этих проблем.

Таким путем ЕС и Россия, как соседи, могли бы прийти к взаимному доверию и поддержке на обоих направлениях: северного и кавказского измерения. Даже если условия в этих двух регионах сильно различаются, общим фактором было бы надежное соседство между двумя крупными европейскими державами. По мере того, как идет подготовка к избранию нового президента в России и формулируются стратегические позиции для разных зон российских внешних отношений, такие идеи заслуживают изучения. Сегодня они могут казаться далекими, но России нужны сценарии, исключающие вечную партизанскую войну и обнищание ее южной пограничной территории.

Для того, чтобы кавказское измерение стало правдоподобным, необходимо ясное взаимопонимание по вопросу о чрезвычайно трудной, трагической и волнующей проблеме Чечни. Критика российских военных методов звучит в последние месяцы как внутри, так и за пределами России, с применением серьезных аргументов. Мы не будем вдаваться здесь в эту тему, но постараемся спрогнозировать ситуацию, которая сложится в этом регионе через несколько месяцев, когда закончатся тяжелые бои и надо будет подумать о будущем. Схематизированная интерпретация второй чеченской войны может в корне отличаться от первой чеченской войны 1994-95 гг. В двух западных книгах первая война получила название: "Маленькая победоносная война" (Голл и Де Ваал, 1997) и "Надгробная плита российской мощи" (Ливен, 1999). Хотя чеченцев и раньше не идеализировали, о них сложилось представление как о народе, ведущем героическую борьбу за независимость после освобождения от колониального гнета. Во время второй войны впечатление было такое, что население стало заложником небольшой армии фанатичных экстремистов, поддерживаемых профессиональными террористами извне, которые намеревались создать

фундаменталистскую исламскую Конфедерацию Северного Кавказа и распространить исламский фундаментализм на внутренние районы России. До первой войны речь шла о том, станет ли Чечня фактически независимой, с некоторыми элементами татарстанской модели. После второй войны в сущности уже маячит перспектива вооруженного российского протектората до тех пор, пока партизанские группы будут скрываться в горах. Может даже оказаться, что большинство населения в самом деле пожелает находиться под российской защитой, в отличие от ситуации, имевшей место после окончания первой войны.

Пакет с учетом кавказских условий

Теперь можно сделать комплексный обзор ряда моделей, извлечь уроки из опыта и наметить конкретный пакет мероприятий по Кавказу.

Все четыре рассмотренные выше модели имеют свою ценность, но также и ограничения для Кавказа. Ни одна из них не соответствует многогранной ситуации в регионе, которая еще более сложна и опасна, чем на Балканах. В частности, в то время, как слова "Кавказский Пакт стабильности" звучат привлекательно, слегка адаптированная копия Балканского пакта стабильности не будет адекватной (она неадекватна даже для Балкан).

Вместо этого предлагается структурная комбинация четырех моделей:

- должна существовать некая гибкая надгосударственная структура для всех серьезно заинтересованных участников, в определенной степени наподобие Балканского пакта стабильности, но в меньшем объеме и более четко сфокусированная на региональную интеграцию, чем это политически целесообразно в отношении бывшей Югославии;
- нужно в определенной мере вернуться к конкретной практике урегулирования важнейших этнополитических конфликтов в духе Пакта стабильности Балладюра, но с применением стимулов к интеграции в ЕС (идеи виртуального членства) и с учетом конституционных концепций современной Европы (напр., при разрешении конфликта в Северной Ирландии или же в бельгийском федерализме);
- должно существовать кавказское измерение отношений ЕС-Россия, строящееся на позитивных аспектах модели "северного измерения", но вводящее специфические для Кавказа новые важные элементы, такие как общая заинтересованность в деле защиты всей Европы от проникновения терроризма, фанатизма и преступности с Востока;
- возможность для Турции проецировать свой экономический динамизм вкупе с моделью светского, умеренного ислама на кавказский регион (и за его пределы) должна как можно скорее стать составной частью политики ЕС, придав тем самым конкретное содержание и значимость стратегии Турции в период, предшествующий ее приему в ЕС.

Пользуясь терминологией лиц, занимающихся разработкой политической стратегии, модель 1 следует дополнить новыми элементами, взятыми из модели 3; модель 2 следует использовать, но в более ограниченном объеме и не рассчитывать на то, что проблема будет разрешена только с ее помощью; наконец, необходимо разработать проект новой модели 4.

4. Заключение

Очевидно, что существует острая потребность в новой региональной инициативе по поддержанию мира, стабильности, экономического, политического и социального прогресса как на Северном, так и Южном Кавказе. А может быть, борьба за голоса

избирателей на выборах в России и США, неподготовленность ЕС и раздоры между тремя государствами Южного Кавказа не дадут этому свершиться, и взамен новой инициативы будет заключен пакт с дьяволом?

Но уже возникает ряд предложений. Самое последнее поступило от президента Турции Демиреля, который 15 января 2000 г. в Тбилиси предложил заключить Кавказский пакт стабильности. Общая идея позитивна, но она не должна вести к поспешному созданию кавказской кальки Балканского пакта стабильности. Вместо этого необходимо лучше продумать некоторые фундаментальные варианты, так как сама модель Балканского пакта стабильности довольно далека от убедительности, в то время как кавказская ситуация, может быть, еще сложнее, чем на Балканах.

В настоящей статье мы стремимся доказать, что существует иной подход, который следует принять во внимание. Это была бы комбинация, близкая к первому Пакту стабильности Балладюра, адаптированная для Южного Кавказа, усиленная мотивацией виртуального членства в ЕС, так как до полного членства слишком далеко, а время не ждет. Вдобавок, ЕС должен предложить России углубленное сотрудничество по Северному Кавказу и другим регионам Южной России. В определенных аспектах данный подход мог бы быть аналогичен политике "северного измерения" (развитие инфраструктуры, и нефтяного и газового секторов), но, очевидно, он сильно отличался бы от "северного измерения" в других аспектах. В частности, он предусматривал бы попытку решительного сближения в политике по отношению к исламу по двум направлениям. Во-первых, ЕС и Россия могли бы сотрудничать в борьбе против проникновения терроризма, поддерживаемого из других частей исламского мира, а также против торговли наркотиками и оружием. Во-вторых, в будущем в ЕС нашлось бы место для модернизированной Турции, проецирующей на внешний мир привлекательную модель современного, светского и умеренного ислама, интегрированного с христианскими обществами. Потенциально такая модель имеет огромное значение не только для Кавказа, но и для тех регионов России и части Центральной Азии, где имеются значительные массы русского населения (особенно в Казахстане).

Очень важным позитивным моментом является то, что общие политические и гуманитарные нормы уже были (или скоро будут) приняты Россией и государствами Южного Кавказа путем усвоения кодексов и конвенций ОБСЕ и Совета Европы (Грузия уже принята в Совет Европы и ожидается, что за ней последуют Армения и Азербайджан). ЕС должен использовать весь свой вес, дабы повысить эффективность обеих организаций в кавказском регионе.

Решения также должны вписываться в картину формирующейся "постсовременной" Европы, где поверх старого национального государства накладывается надгосударственная политика в сфере рынков, валютного регулирования и безопасности, а снизу его функции ограничиваются децентрализацией со сложными моделями федерализма и переплетающимися полномочиями регионов и государств (см. бельгийский федерализм или новое Североирландское соглашение). Иными словами, "проблема... формулируется в свойственных XIX веку категориях границ и независимости, в то время как в Европе XXI века границы будут все менее актуальны" (Карл Бильдт, "Файнэншл Таймс", 19 января 2000 г.). Это была цитата о Косово, но она широко применима к этнически сложным частям посткоммунистической Европы, включая как Северный, так и Южный Кавказ. Например, в заключительной декларации саммита ОБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 г. приводится не менее 12 случаев (государств или образований), когда поиск разрешения этнополитических конфликтов или напряженности осуществлялся ОБСЕ без признания независимости или изменения государственных границ (Абхазия, Босния, Герцеговина, Чечня, Крым, Хорватия,

Косово, Македония, Черногория, Нагорный Карабах, Северный Кавказ, Южная Осетия, Приднестровье и бывшая Югославия). Необходимо заметить, что проблемы русских меньшинств в балтийских государствах, по-видимому, не требовали упоминания даже в таком расширенном каталоге, и что в самом деле в данном контексте не было упомянуто ни одна из стран-кандидатов в ЕС. Это наводит на мысль о "мягкой силе" системы ЕС еще до того, как он завершит свою нынешнюю программу реформ действующего и разработки нового законодательства в сфере безопасности. Но Балканы и Кавказ сейчас стоят перед вызовом: найти пути решения проблем безопасности столь же эффективным путем вне рамок обычного процесса приема в члены ЕС.

Таблица 1: Модели регионального сотрудничества применительно к Кавказу

Модель 1

Модель типа Пакта стабильности Балладюра: Армении, Азербайджану и Грузии предлагаются стимулы для урегулирования конфликтов в Нагорном Карабахе и Абхазии, с перспективой большей помощи со стороны ЕС и интеграции в него.

Модель 2

Модель типа Балканского пакта стабильности: Россия, Армения, Азербайджан, Грузия и Турция вместе с ЕС, США и другими странами Черного и Каспийского морей, а также международными организациями ведут всесторонний диалог о политике и возможностях сотрудничества.

Модель 3

Виртуальное членство в ЕС: ЕС занимает более активную позицию в отношении постепенной интеграции Грузии, Армении и Азербайджана в его систему экономики, финансов и безопасности, с институциональными привязками. ЕС также предлагает конституционные пакеты разрешения этнополитических конфликтов.

Модель 4

Расширение кавказского измерения ЕС путем включения Турции, и углубление сотрудничества с Россией в деле решения совместных задач регионального развития, безопасности и стабильности.

(то же, в менее амбициозном варианте):

Модель черноморского типа : там где это осуществимо, создание политической основы для сотрудничества по конкретным практическим вопросам.

(то же, плюс аспект децентрализации):

Модель типа Баренцева моря: региональные правительства/ автономные образования Северного и Южного Кавказа совместно с суверенными государствам подключаются к тем или иным аспектам процесса.

Таблица 2: Тематика Пакта стабильности по-балкански

Институциональная структура

- Контактная группа ведущих держав
- Встречи в расширенном составе с участием представителей всех стран региона, ЕС и всех его стран-участниц, большинства других стран ОБСЕ и международных организаций на разных уровнях: саммиты, встречи министров иностранных дел, рабочие совещания (по гуманитарным, экономическим вопросам, в сфере безопасности – см. ниже).
- Верховный представитель, с многочисленным западным секретариатом

Человеческое измерение

- Беженцы: статус, возвращение
- Права человека и национальных меньшинств
- Региональное институциональное развитие, гражданское общество, сотрудничество в образовании.

Экономика и помощь

- Торговая политика и таможенные/пограничные вопросы
- Региональное развитие, поддержка бизнеса, туризм, окружающая среда
- Региональная инфраструктура: нефтяные/газовые трубопроводы, передача энергии, транспорт
- Гуманитарная помощь: продукты питания, приют, медицинская помощь

Безопасность

- Предотвращение и разрешение конфликтов, миротворчество
- Контроль границы, преступность, терроризм
- Военная безопасность: меры по укреплению доверия, разоружение

Примечания

CEPS [1999], "CEPS South-East European Monitor", No. 6, December.

Cooper R. [1996], "The Post-Modern State and the World order", Demos, London.

Coppieters B., G. Nodia and Y. Anchabadze, eds. [1998], "Georgians and Abkhazians – the Search for a Peace Settlement", Sonderveroeffentlichung, Bundesinstitut fuer Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Cologne.

Emerson M. and D. Gros, eds. [1999], "The CEPS Plan for the Balkans", Centre for European Policy Studies, Brussels.

Emerson M. [1999a], "Perspectives for the Balkans and a Wider European Order", CEPS Working Document No. 136.

EU Commission [1999], "The European Union's Relations with the South Caucasus, under the Partnership and Cooperation Agreements", COM(1999) 272 final, 7 June.

Gall C. and T. De Waal [1997], "Chechnya – A Small Victorious War", Pan Books.

Lieven A. [1999], "Chechnya – Tombstone of Russian Power", Yale University Press.

Lionu A. [1999], "North Caucasus survival strategies", mimeo. Conference paper.

Matveeva A. [1999], "The North Caucasus - Russia's Fragile Borderland", Royal Institute of International Affairs, London.

Тишков В. (1999), "Пути мира на Северном Кавказе", Институт этнологии и антропологии Российской Академии Наук, Москва.

Приложение А

Демографическая статистика Кавказа (чел.)

Российская Федерация, Северный Кавказ:

Адыгея	541 000	
Чечня	862 200	(оценки начала 90-х гг., нынешнее число жителей неизвестно)
Дагестан	2 150 000	
Ингушетия	303 500	(оценки начала 90-х гг., нынешнее число жителей неизвестно)
Карачаево-Черкессия	436 000	
Кабардино-Балкария	790 000	
Северная Осетия	663 000	

Всего 7 образований, примерно 5 500 000 чел.

Южный Кавказ:

Армения	3 700 000
Азербайджан	7 500 000
Грузия	5 400 000
Абхазия	524 000
Аджария	
Южная Осетия	100 000
Северная Осетия	663 000

Всего на Северном и Южном Кавказе примерно 25 100 000 чел.

Замечание: эти цифры получены из разных источников, они могут рассматриваться только приблизительно, и в любом случае не учитывают недавние перемещения населения в результате конфликтов.

Приложение Б

Отдельные региональные инициативы в Европе

Организация по региональному сотрудничеству в Баренцевом море. Создана в 1993 г., основные моменты следующие:

- уровень суверенных государств: Россия, скандинавские страны и ЕС (Комиссия); статус наблюдателя для некоторых стран-членов ЕС, Канады и Японии
- субрегиональный уровень: региональные администрации Финляндии, Норвегии и Швеции в районах, прилежащих к Баренцеву морю, вместе с Мурманской и Архангельской областями, Республикой Карелия и Ненецким автономным округом
- сферы сотрудничества: устойчивое региональное развитие, окружающая среда, ядерная безопасность, региональный транспорт и инфраструктура телекоммуникаций, развитие энергетики, контакты между людьми, обмен в области культуры и образования, сотрудничество между региональными правительствами (через национальные границы)
- финансирование приграничных проектов ЕС и странами-участницами ЕС

Организация черноморского экономического сотрудничества. Возникла в 1992 г., включает Россию, Грузию, Турцию, Грецию, Болгарию, Румынию, Молдову, Украину, Албанию, Армению и Азербайджан. Направлена на расширение торговли, инвестиций и сотрудничества в регионе. Инициированы многие виды деятельности: статус организации с секретариатом в Стамбуле, парламентская ассамблея, встречи мэров, торговля и банковское развитие, декларация о намерениях в области свободной торговли, университетское сотрудничество, исследовательский центр в Афинах. Практические мероприятия пока что носят ограниченный характер.

Пакт стабильности Балладюра. Возник как инициатива по превентивной дипломатии, осуществить которую предложила ЕС Франция в 1994 г. Пакт был кодифицирован в Парижской хартии 1995 г. Идея пакта заключалась в том, что страны-кандидаты в ЕС из Центральной и Восточной Европы должны были прояснить основные проблемы, связанные с их взаимными границами и национальными меньшинствами. Это касалось не только будущих дел внутри ЕС, таких как ситуация с венгерским меньшинством в Румынии, но также и будущих пограничных вопросов с Россией, например, ситуации с русскими меньшинствами в прибалтийских государствах.

Балканский пакт стабильности. Инициирован в период председательства Германии в ЕС в июле 1999 г. в Сараево, вслед за конфликтом в Косово. Сейчас он представляет собой главный общерегиональный политический форум, с очень развитой структурой. Сам по себе он не имеет властных полномочий, но является всеобъемлющим рамочным документом с хорошо разработанной нормативной базой (права человека, экономические принципы и т.п.). Предусматривает участие всех стран региона, соседних стран, международных организаций, ЕС/России/США. Важнейшие моменты:

- Тройное измерение – экономика, политика, безопасность – как в ОБСЕ.
- Экономическая проблематика: торговая политика, региональное развитие, региональная инфраструктура, развитие частного сектора, инвестиционный устав, борьба с коррупцией.

- Демократизация и права человека: права человека и национальных меньшинств, инициатива омбудсмана, возвращение беженцев, парламентское сотрудничество, качественное управление, средства массовой информации, отношения между полами, образование.
- Безопасность: преступность и коррупция, миграция, полицейская и юридическая реформа, контроль над вооружениями, меры по укреплению доверия, нераспространение вооружений, разминирование, предотвращение конфликтов, кризисный менеджмент.
- Всеобъемлющая программа, охватывающая совместные двусторонние/региональные мероприятия, тесно увязанные с важнейшими шагами на пути к ассоциации/приему в ЕС.

Североирландское соглашение. Подписано в 1998-99 гг. и ныне осуществляется. В целом, ключевым его положением является то, что создается сложная структура, в которой регион одного суверенного государства (Северная Ирландия в Великобритании) имеет структурированные отношения и элементы разделенного суверенитета с другим суверенным государством (Республикой Ирландия). Это представляет собой решение длительного и жестокого конфликта между двумя общинами, различными по религиозному признаку (протестанты и католики), но родственными по государственной принадлежности (Великобритания и Ирландия). Система имеет следующие черты:

- во многих видах деятельности автономное североирландское правительство и парламент;
- Министерский Совет Север-Юг, в котором автономные исполнительные органы Северной Ирландии и правительство Ирландии проводят совместные заседания на равной основе для принятия решений по нескольким аспектам политики и сотрудничества;
- Совет Островов, в котором суверенные государства Великобритания и Ирландская Республика проводят совместные заседания с представителями автономных правительств Северной Ирландии, Шотландии, Уэльса, острова Мэн и островов Ла-Манша. Заметим, что Шотландия и Уэльс являются нациями и представляют "национальности".
- Многие из надгосударственных положений ЕС применимы ко всем территориям.
- Будущий суверенитет Северной Ирландии (т. е. в составе Великобритании или Ирландии) остался открытым для пересмотра, и вопрос о нем будет решаться путем референдума.
- Граждане Северной Ирландии могут иметь британский или ирландский паспорт, или и тот, и другой.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Старший научный сотрудник ЦЕПИ. Бла одарю за помощь коллег Натали Точки и Николаса Уайта.

[2] Все они являются членами ЦЕПИ. Россия и Грузия являются членами Совета Европы, в скором времени ожидается прием в ее состав Армении, а со временем, вероятно, и Азербайджана.

[3] Задача России оказалась затруднена ввиду сокращения численности русского этнического меньшинства в северокавказском регионе. Подсчитано (Тишков, 1999), что с 1989 по 1998 гг. общая численность

населения региона Северного Кавказа оставалось почти постоянным, на уровне 5,3 млн., но при этом этнически русское население сократилось с 1,4 млн. до 1,0 млн., т. е. с 26 до 19%. Принимая во внимание вероятный возрастной состав людей при этом изменении, меньшую миграцию за пределы региона пожилых людей, предположительно еще более заметным было сокращение числа русских трудоспособного возраста. Кроме того, можно предположить, что новый чеченский конфликт усиливает эти тенденции для всех категорий работников, за исключением военнослужащих.