

Циватый Вячеслав Григорьевич

кандидат исторических наук, Первый проректор по научно-педагогической и учебной работе Дипломатической академии Украины при МИД Украины

Tsivaty Vyacheslav Grigorievich

Candidate of Historical Sciences, First Pro-Rector for Research, Pedagogics and Education of the Diplomatic Academy of Ukraine at MFA of Ukraine

СНГ И УКРАИНА: ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ, ДОСТИЖЕНИЯ И ДИЛЕММЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ДИПЛОМАТИИ (1991-2014 ГГ.)

CIS AND UKRAINE: THE INSTITUTIONALIZATION, ACHIEVEMENTS AND DILEMMA OF THE FOREIGN POLICY AND DIPLOMACY (1991-2014)

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы институциональной модели Содружества Независимых Государств (СНГ) в контексте достижений, задач и дилемм внешней политики и дипломатии постсоветских государств, их влияние на состояние двусторонних отношений между Россией и Украиной, а также на эволюцию внешнеполитического курса этих стран в отношении друг друга в условиях глобализированного мира, угроз и новых вызовов современности.

Ключевые слова: внешняя политика, дипломатия, институционализация, постсоветское пространство, СНГ, Украина, Российская Федерация.

Annotation. The article are currented issues institutional model of the Commonwealth of Independent States (CIS) at the context of the achievements, challenges and dilemmas of foreign policy and diplomacy of post-Soviet states and their influence on the bilateral state relations between Russia and Ukraine, as well as the evolution of the foreign policy of these countries with respect to each other in a globalized world, threats and new challenges today.

Keywords: foreign policy, diplomacy, institutionalization, the post-Soviet space, the CIS, Ukraine, Russian Federation.

Высокая изменчивость глобальных условий и взаимозависимость стран Содружества Независимых государств (СНГ) требует повышенного внимания к исследованию, анализу и совместному решению возникающих проблем на современном этапе развития этой важной институции.

Содружество Независимых Государств (СНГ) было основано на волне глобальных геополитических перемен в декабре 1991 года главами трёх государств – РСФСР, Украины и Белоруссии, как международный институт. СНГ – это региональная международная организация. Её главной целью является сотрудничество в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях между рядом стран, некогда входившими в состав СССР.

СНГ прошло нелёгкий путь становления, развития и совершенствования, с целью поиска оптимальной модели и форм межгосударственного и институционального сотрудничества, адаптацию его институтов и механизмов к современным реалиям. Институциональное развитие СНГ начинается с 8 декабря 1991 года, когда в Минске главы РСФСР, УССР и БССР подписали Соглашение «О создании Содружества Независимых Государств», которым предусматривалось образование СНГ.

21 декабря 1991 года в г. Алма-Ате был подписан Протокол к Соглашению «О создании Содружества Независимых Государств», в котором зафиксировано участие в Организации на равноправных началах 11 государств. Также было подписано Соглашение «О координационных институтах Содружества Независимых Государств». Согласно этому документу, для решения вопросов, связанных с координацией деятельности государств Содружества в сфере общих интересов, было решено создать высший орган Содружества – «Совет глав государств», а также «Совет глав правительств». Всего в рамках Содружества Независимых Государств создано 84 органа, в том числе 69 органов отраслевого сотрудничества.

В соответствии с Уставом СНГ, высшим органом Содружества является Совет глав государств, который обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов. Для обсуждения актуальных вопросов межгосударственного сотрудничества в рамках СНГ на регулярной основе проводятся также заседания Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ и т.д.

В основополагающем документе, состоявшем из Преамбул и 14 статей, констатировалось, что Союз ССР прекращал своё существование «как субъект международного права и геополитической реальности». Уже 10 декабря 1991 года соглашение было ратифицировано Верховными Советами Белоруссии и Украины. В то же время Украина до сих пор не ратифицировала Устав СНГ, поэтому де-юре она не является государством-членом СНГ, но остаётся государством-основателем Содружества [2, с. 26-41; 7].

Институциональное и политическое развитие мира не является чем-то особенным, оно как и любое другое развитие, претерпевает стадии эволюции, когда новые структуры и институты выстраиваются постепенно, и, соответственно – революционные фазы быстрых и качественных смен одних структур и институтов на другие. По всей видимости, именно такую революционную смену элементов политической системы мира мы наблюдаем сегодня на примере Украины. Для таких периодов характерны процессы, связанные с хаотизацией, плохой предсказуемостью политического и институционального развития стран. Но в то же время, кризис одновременно предоставляет также шансы и на достижение качественного улучшения (с помощью активных поисков выхода).

В стадии эволюционного развития преобладают процессы, связанные с упорядочиванием структур, а в революционной стадии, напротив – процессы хаотизации, характеризующиеся распадом существующих структур. Эта стадия заканчивается формированием новых структур и новым этапом эволюционного развития.

Следовательно, оба тренда развития – *упорядочивание и хаотизация* – на протяжении всей истории идут вместе, но в тот или иной исторический период один из двух трендов преобладает, при этом не являясь единственным. Преобладание одного тренда над другим носит относительно долгосрочный характер в мирополитическом развитии. Эти тренды проявляются во всех сферах мировой политики и дипломатии: военно-политической, экономической и социально-гуманитарной.

В XXI веке интеграция – это один из важнейших глобальных политических и экономических трендов. С одной стороны, этот

тренд связан с объединением ресурсов и борьбой за лидерство, с другой – этот тренд связан с добровольным самоограничением свободы действий государства государством преференциального сотрудничества.

На сегодня интеграция Украины в Европейский Союз – главный внешнеполитический приоритет. Она происходит на основе общих ценностей и прагматического подхода. Украина сделала свой геополитический выбор, подписав в Брюсселе политическую часть Соглашения об Ассоциации с Европейским Союзом. И как следствие – Украина оказалась в центре мирового геополитического пространства. Кризисная ситуация в Украине, в случае если она не будет разрешена, может иметь значительные последствия для всего мира.

2013 год был чрезвычайно насыщенным и сложным для Украины. Он войдет в историю дипломатии, внешней политики и экономики, поскольку принес немало новых институциональных явлений и институций. В первую очередь это наиболее массовые выступления народа, а также новый способ ведения переговоров и внешней политики. Этот год показал, что Украина не является легко прогнозируемым государством.

2014 год является годом дальнейшего форматирования геополитических отношений в мире, и это касается не только Украины, но и других игроков на мировой политической арене. 2014 год станет временем поиска Украиной своего места в геополитическом мировом пространстве. Не просто места, а нового места в силовом четырёхугольнике ЕС – США – Россия – Китай. Мы сможем наблюдать новые геополитические конструкции, в которые институционализируется и Украина. Поэтому сейчас можно сказать одно – в 2014 году появятся совершенно неожиданные комбинации и институциональные модели внешней политики.

Мировое сообщество и главы внешнеполитических ведомств договорились продолжить дипломатические дебаты и поиск «точек соприкосновения» по вопросу Украины. Это значит, что в украинском вопросе ставить точку ещё рано.

Глобальный проект демократизации, осуществляемый во всех странах постсоветского пространства, имеет свои закономерности

и свои чётко выраженные национальные черты. Однако, модели и схемы, столетиями отработанные на Западе, не вписываются в парадигму постсоветского существования, они имеют достаточно хорошо отработанные технологии, в том числе и пусковые механизмы, которые и реализуются в виде социально-политических кризисов. Выходом для государств, которые не желают срыва политической системы в хаос, является институционализация партийно-политических структур, поиск оснований стабильности новых государственных образований [5].

Дилеммы внешней политики и дипломатии Украины, а также реакция на эту политику внешних факторов и международных институций остаётся на сегодня весьма острыми и открытыми. Смена украинских политических правящих элит, обострение отношений с Россией вследствие крымского кризиса, актуализировали проблему определения внешнеполитических приоритетов Украины.

Компаративный анализ заявлений и действий высокопоставленных украинских чиновников в первой половине 2014 года показывает отказ во внешней политике от многовекторности и резкое усиление евроинтеграционного и евроатлантического внешнеполитического крена. Вместе с тем целый ряд обстоятельств, касающихся характера, масштабов, долгосрочности текущего внешнеполитического тренда, а также масштабов его поддержки в украинском обществе остаются неопределёнными. Одним из важных факторов, подвергшихся пересмотру новыми украинскими властями, являются параметры участия Украины в интеграционных объединениях на постсоветском пространстве, в частности – СНГ.

В институциональной памяти вопрос о выходе Украины из СНГ поднимался дважды: в апреле 2005 года и в августе 2008. Вновь о нём было заявлено 19 марта 2014 года, после объявленного присоединения Крыма к России, которое не признано Украиной и большинством западных стран. 19 марта 2014 года Совет национальной безопасности и обороны Украины принял решение о начале процедуры выхода Украины из СНГ. Этому предшествовало заявление МИД Украины об отказе председательствовать в Содру-

жестве Независимых Государств из-за невозможности созвать Совет Министров иностранных дел СНГ [7]. Его созыв инициировала Украина как страна-председатель в связи с событиями в Крыму. Заседание Совета глав внешнеполитических ведомств состоялось только 4 апреля 2014 года в Москве.

В силу политических обстоятельств 20 марта 2014 года МИД Украины уведомило Исполком СНГ, соответствующей нотой, о сложении полномочий страны-председателя в 2014 году в СНГ. В настоящий момент председательство в СНГ перешло к Беларуси. Все официальные мероприятия в рамках Содружества, которые в 2014 году планировались провести в Киеве, перенесены в Минск [8].

В контексте указанного выше, Министерство иностранных дел Украины разрабатывает алгоритм действий для выхода Украины из СНГ и готовит законодательную базу для такого решения. Важно подчеркнуть, что процесс выхода из СНГ должен быть оформлен исключительно в юридической плоскости. При этом не следует забывать, что окончательное решение о выходе Украины из состава СНГ должна принять Верховная Рада Украины. Также необходимо учитывать, что в настоящее время Украина не является полноправным членом СНГ, а имеет статус ассоциированного члена Содружества. Украина де-юре не является государством-членом СНГ, так как она не ратифицировала устав организации, хотя она и относится к государствам-учредителям и государствам-участницам Содружества [7].

В соответствии с процедурой, Украина может прекратить членство в СНГ через год после официального уведомления исполкома Содружества Независимых Государств.

Дилеммы внешней политики и дипломатии отдельных стран СНГ в вопросах их дальнейшего пребывания и плодотворной деятельности в СНГ, остаются на сегодня открытыми. Тенденции на выход из СНГ также прослеживаются и в Молдове. Если выход Молдовы из СНГ не повлечёт за собой серьёзных последствий для Содружества, то попытка Украины покинуть СНГ может подорвать саму основу её существования, так как Украина является второй после Российской Федерации крупнейшей по роли и значению страной СНГ.

В 2008 году СНГ покинула Грузия. Но фактически целый ряд самых практических соглашений СНГ предусматривает участие в них и государств, не являющихся членами Содружества. Грузия, например, вышла из СНГ, но остаётся участником около 70 договоров, заключённых в его рамках. Важно, что не только Тбилиси, но и другие участники СНГ заинтересованы в сохранении такого status quo. Таким образом, и Украина сможет получать выгоду от конкретных соглашений, не принимая участия в институциональной жизни объединения.

Одна из самых важных задач украинской внешней политики и дипломатии на сегодня – в случае окончательно принятого решения – не искать плюсы и минусы от принятого решения, а правильно сформулировать позицию, объясняющую причины выхода Украины из СНГ.

Нужно отметить, что единой позиции относительно последствий шага в противоположную Содружеству сторону для нашей страны в экспертной украинской среде пока не сформировалось. Есть несколько полюсов мнений. Одни говорят, что Украина ничего не теряет в случае прекращения своего участия в СНГ. У вторых совсем нерадостные ожидания на этот счёт. А третьи признают, что убытки будут, однако всё же поддерживают идею о выходе из Содружества.

Не сложно заметить, что все стороны, и те, кто за выход, и те, кто против такого решения, сходятся в одном – потери для Украины всё же будут. Пусть даже каждый оценивает их величину по-разному. Однако остаются открытыми вопросы: будет ли польза и насколько оправдан такой шаг?

Практика и дипломатический опыт Украины показывает, что не стоит резко обрывать связи со странами СНГ, так как это принесёт соответствующие экономические потери. Украина в составе СНГ может получать информацию из первоисточников, быть в курсе тенденций стран участников СНГ, благодаря этому строить свою политическую и экономическую стратегию.

Чтобы делать правильные шаги, нужно владеть информацией. А её можно получать, только пребывая внутри, будь-то власти, или оппозиции, или СНГ. Выход Украины из СНГ на сегодня да-

леко не первостепенный вопрос, который подлежит немедленному решению. Любое решение соответствующим образом должно пройти экспертную оценку и только после этого может быть принято исключительно взвешенное, политически выверенное решение. Ведь сегодня СНГ является не только политическим союзом, а и экономическим объединением государств. Вполне возможно, что ухудшение дипломатических отношений с СНГ скажется на условиях трудоустройства украинских граждан в стран Содружества, прежде всего – в Российской Федерации.

Тем не менее, возможно спрогнозировать, что СНГ вряд ли распадётся в ближайшей перспективе. Более того – роль организации может возрасти в случае появления внешнего фактора, который заставит страны СНГ объединиться вокруг ключевой страны Содружества – России. Сегодня на пространстве СНГ существуют общие для 11 стран Содружества риски, угрозы и новые вызовы, связанные борьбой с терроризмом, наркотрафиком и религиозным экстремизмом. И для успешной борьбы с этими угрозами страны СНГ должны и способны объединить свои усилия.

Мы видим, что современный мир вошёл в фазу драматических изменений. Не трудно заметить, что большая дипломатическая игра между Россией и Западом вокруг Украины сейчас проходит под знаком идеологии геополитической концепции «Большой Европы» [4; 6].

Вялотекущие проблемы обостряются, и для них находятся давно перезревшие решения. СНГ является лишь одной из небольших точек в этом глобальном процессе. В целом, можно констатировать, что текущая политическая ситуация в Украине, оказывающая прямое воздействие на выработку внешнеполитического курса, определяется целым рядом проблемных факторов. Среди них: нестабильность существующей социально-политической системы управления, отсутствие стратегического видения в рамках украинской правящей элиты, борьба за влияние и лидерство в Украине между региональными и нерегиональными игроками-акторами, конфликт идентичностей между Востоком, Центром и Западом Украины, активизация деятельности экстремистских сил, наличие острых политических вопросов и т.д.

Для России развитие ситуации в Украине представляет жизненно важный интерес. В этой связи Россия сохраняет значительные возможности воздействия на выработку внешнеполитического курса Украины, при помощи использования различных механизмов и инструментов, дипломатического инструментария, при тесной координации своей политики и активизации сотрудничества с КНР и с партнёрами по СНГ.

Перед политической элитой и экспертным сообществом государств СНГ стоит задача прийти к единому пониманию содержания, целей и возможностей «мягкой силы» публичной дипломатии. На следующем этапе нужно будет выработать на основе этого общего понимания комплексную стратегию публичной дипломатии СНГ, адаптировать существующие и создать новые институты публичной дипломатии, а также системы оценки эффективности нового тренда XXI столетия.

Современные глобальные тенденции свидетельствуют о повышении актуальности гуманитарного измерения внешней политики, публичная дипломатия и её «мягкая сила» становится всё более весомым фактором международной жизни большинства государств современного мира [3].

В начале XXI века усилилась роль и значение публичной дипломатии в глобализирующемся мире. В дипломатических ведомствах всё больше говорят и пишут о необходимости активизации общественной, или публичной дипломатии. Приоритетным заданием должно стать эффективное использование ресурсов публичной дипломатии с целью повышения результативности внешнеполитической деятельности государства.

В условиях изменившейся за последние десятилетия геополитической картины мира под влиянием разноплановых глобальных процессов, тематика публичной дипломатии как важнейшего дополнительного инструмента достижения внешнеполитических целей государства обретает особую актуальность. Предметом данного исследования является развитие и применение механизмов публичной дипломатии и её «мягкой силы» в эпоху постбиполярности, рост влияния новых информационно-коммуникационных технологий на развитие данной сферы, особенности зарубежного

опыта информационного воздействия. Предпринят краткий исторический экскурс для анализа практической деятельности основных институтов информационного обеспечения и публичной дипломатии.

В современном мире многократно возросло количество акторов, участвующих в международном общении. В этих условиях публичная дипломатия становится важным внешнеполитическим ресурсом, одной из наиболее динамичных сфер мировой политики.

Публичная дипломатия – это инструмент долгосрочного действия, создающий благоприятный климат для внешней политики и дипломатии в целом. Она нацелена на массовую аудиторию и исходит из того, что общественное мнение может оказать влияние на внешнюю политику национальных государств. Публичная дипломатия не заменяет собой традиционную дипломатию, а помогает подготовить почву для проведения официальных мероприятий на внешнеполитической арене. Это направление дипломатии известный американский исследователь, профессор Гарвардского университета Дж. Най относит к «мягкой силе» – к способности убеждать, опираясь на имеющуюся репутацию: а также на идеологическую, культурную и институциональную привлекательность [11; 12].

Публичная дипломатия имеет ряд преимуществ перед классической (традиционной) дипломатией. Она более свободна в своих действиях, менее зависима от официальных решений, более рациональна с точки зрения житейского подхода к сложным проблемам межгосударственных отношений. На своём уровне она способна выявить ранние, латентные стадии назревающего конфликта и осуществлять малозаметные превентивные меры по его гашению. Публичная дипломатия более конкретна, более разнообразна в используемых приёмах, методах и содержании, менее стереотипна. Она действует с учётом различий в социокультурных условиях и традициях. Публичная дипломатия – это форма ответа на глобальные вызовы и угрозы, на становление нового мирового порядка, на ход внутривосточного развития. Она родилась и получила признание в эпоху глобализации, цивилизационных сдвигов, глубоких изменений, произошедших в мире, в том числе и в психологических, ментальных установках людей.

Процессы глобализации и интенсивное возрастание роли информационного фактора в мировой политике свидетельствуют о невозможности игнорирования потенциала «мягкой силы» ни одним государством, претендующим на мировое или региональное лидерство. Понятие «мягкая сила» означает способность проецировать за пределы национальных границ достижения в экономике, политике, науке, технологическом развитии, культурно-гуманитарной сфере, повышая тем самым привлекательность своей страны. Сбалансированное и взаимодополняющее использование двух типов внешнеполитического влияния – «жесткой силы» и «мягкой силы» в условиях глобализованного мира позволяет достичь позитивного эффекта.

Ключевым элементом «мягкой силы» является последовательное формирование позитивного имиджа страны. Имидж и репутация страны должны рассматриваться в качестве инструментов решения конкурентных задач государства на международной арене [9; 10].

В связи с этим профессиональная информационная политика государства способна коренным образом изменить ситуацию, увеличить информационное взаимовлияние в странах СНГ, создать почву для взаимопонимания, поиска общих ценностей, адекватного восприятия друг друга. Содержательное сотрудничество в гуманитарной сфере позволит позиционировать СНГ как пространство общих ценностей, актуализировать проблему самовосприятия и продвижения имиджа стран-участников как заявленной позиции СНГ, исходя из приоритета не только стратегических национальных интересов, но и символических, духовных ценностей, составляющих основу образа Содружества. В этом направлении следует усилить конструктивную роль стратегического моделирования образа и бренда СНГ как международного института. И тут главным инструментом должны выступить средства массовой информации, ориентированные на рациональное и эмоциональное воздействие и согласование интересов стран СНГ.

Это и позволит ответить на вопрос: соответствует ли заявленному статусу та или иная страна из Содружества в геополитическом и цивилизационном пространстве современного мира и на пространстве СНГ.

В Содружестве Независимых Государств сохраняют убежденность в том, что членство в СНГ отвечает интересам Украины. Министры иностранных дел стран-членов СНГ выразили надежду на то, что Украина останется членом Содружества независимых государств. Об этом 4 апреля 2014 года заявил председатель Исполкома организации Сергей Лебедев на пресс-конференции в Москве по итогам министерской встречи: «Все выражали надежду, что Украина, несмотря на некоторые заявления, звучащие сейчас в Киеве, останется членом Содружества независимых государств, поскольку это отвечает интересам украинского народа, интересам государства Украина, тесно связаны миллионами уз – экономических, гуманитарных, родственных, людских – с другими странами Содружества» [1].

Таким образом, вопрос о будущем СНГ сегодня из теоретической плоскости плавно перешёл в плоскость практическую. Без реформирования СНГ как серьёзная межгосударственная структура, как международный институт, имеет всё меньше шансов на стабильное будущее и сколь либо серьёзную политическую поддержку на уровне национальных и политических элит.

Пространство СНГ в ближайшем будущем будет всё более трансформироваться в поле достаточно открытой борьбы различных государств или групп государств. При этом прямо или косвенно это будет прежде всего борьба за вытеснение Российской Федерации с этого пространства.

В настоящее время можно было бы говорить о нескольких возможных моделях развития СНГ, при этом нужно сделать акцент на политику Российской Федерации и внешней политики и дипломатии Украины, Грузии и Молдавии, которые наименее сегодня заинтересованы в сохранении этой структуры в долгосрочной перспективе. Динамика политического развития мира на сегодня такова, что изменения кардинального характера происходят весьма быстро и определяются во многом обстоятельствами и факторами, на которые уже отдельное государство не всегда сможет повлиять должным образом, отразив угрозы и новые политические вызовы.

Поэтому СНГ в принципе концептуально изменило вектор своей направленности, перестав заниматься разделом постсовет-

ского имущества, а скорее, преобразовавшись в клуб государств, которые присматриваются к новым объединительным и интеграционным процессам. На сегодня для СНГ является наиболее актуальным вопросом – четко сформулированная концепция его будущего. Создание такой концепции возможно только на основе беспристрастного анализа пройденного Содружеством пути, детального выяснения того, что мешает СНГ двигаться вперед. Сегодня только откровенный диалог государств СНГ на профессиональном и конструктивном уровне способен определить будущее этой институции.

Литература:

- [1] В СНГ надеются, что Украина останется членом Содружества / Сергей Лебедев. – 04 апреля 2014 г. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3344308>
- [2] Жильцов С.С. Украина: 20 лет пути к независимости / С.С. Жильцов. – М.: Восток-Запад, 2012. – 338 с.
- [3] Ильин И.В., Леонова О.Г., Розанов А.С.. Теория и практика политической глобалистики / И.В. Ильин, О.Г. Леонова, А.С. Розанов: Монография. – М., 2013. – 296 с.
- [4] Корэйба Я. Проблемы европейской политики в отношении между Россией и Украиной / Якуб Корэйба. – М.: Аспект Пресс, 2014. – 224с.
- [5] Кризис европейской интеграции: уроки для постсоветского пространства: материалы международной конференции / А.Г. Оганесян, А.А. Громько, В.Г. Циватый и др. // Международная жизнь. – 2014. – № 01. – С. 83-174.
- [6] Мироненко В.И. Политическое влияние России в Украине (1991-2010 гг.) / В.И. Мироненко / Ин-т Европы РАН. – М.: Рус. сувенир, 2011. – 194 с.
- [7] Текущий архив Министерства иностранных дел Украины. – I ТД. – Рабочее досье. – 2013-2014 годы.
- [8] Толстов С. Завдання голокування, проблеми та інтереси України в СНД / Сергій Толстов // Зовнішні справи. – 2014. – № 02. – С. 06-11.
- [9] Циватый В.Г. Внешняя культурная политика Украины: модель и институциональное развитие в XXI веке / В.Г. Циватый // Актуальные проблемы международных отношений и дипломатии (вторая половина XX – начало XXI в.) / Вит. гос. ун-т; редкол.: А.П. Косов (отв.ред.) [и др.]. – Витебск: ВГУ им. П.М. Машерова, 2013. – С.243-245.
- [10] Чекаленко Л.Д., Циватый В.Г. Гуманітарний вимір відносин України та Росії / Л.Д. Чекаленко, В.Г. Циватый // Віче. – 2014. – № 08. – С. 16-21.
- [11] Nye, Joseph. Soft Power: The Means to Success in World Politics. – New York: Public Affairs, 2004.
- [12] Nye, Joseph. The Future of Power. – New York: Public Affairs, 2011. – P. 2