



# ДОКЛАД

## **ПРЕОДОЛЕНИЕ РАЗНОГЛАСИЙ В ВОПРОСАХ БЕЗОПАСНОСТИ В 2015 ГОДУ**

РОССИЙСКАЯ, АМЕРИКАНСКАЯ, ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЗИЦИИ

**№ 21 / 2015**

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ**

**МОСКВА 2015**

УДК 327(100)

ББК 66.4(0),01

## **Российский совет по международным делам**

### **Редакционная коллегия**

#### **Главный редактор:**

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

#### **Выпускающие редакторы:**

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**;  
**А.С. Кузьмина**

#### **Перевод:**

ООО «Саммит»

П72 Преодоление разногласий в вопросах безопасности в 2015 году. Российская, американская, европейская позиции. № 21/2015 / [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД) / Пер. с англ. — М.: Спецкнига, 2015. — 54 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-91891-441-0

В настоящем докладе отражены позиции экспертов из России, США, ЕС по вопросу обеспечения безопасности в Европе после украинского кризиса.

Высказанные точки зрения демонстрируют различия в восприятии сложившейся ситуации, эксперты анализируют сферы общих интересов, высказывают предложения относительно оптимального использования инструментов и институциональных механизмов для продвижения этих интересов. Авторы выражают надежду, что доклад будет способствовать более глубокому пониманию различий между американской, европейской и российской позициями и позволит сторонам лучше подготовиться к тому моменту, когда появится возможность преодолеть образовавшийся раскол и вернуть стабильность, безопасность и процветание всем странам Европы.

Доклад подготовлен в рамках проекта сотрудничества Атлантического совета и Российского совета по международным делам при содействии Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение.

**УДК 327(100)**

**ББК 66.4(0),01**

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам», Атлантического совета, Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение.

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — [russiancouncil.ru/report21](http://russiancouncil.ru/report21)

# Содержание

<b>Предисловие</b>	<b>4</b>
<b>Резюме</b>	<b>9</b>
<b>1. Россия и Запад после украинского кризиса. Позиция американских экспертов</b>	<b>14</b>
<b>2. Институциональный дефицит и построение режима безопасности на пространстве Евroatлантики. Позиция российских экспертов</b>	<b>25</b>
<b>3. Преодоление разногласий и пересмотр общих интересов с Россией. Позиция европейских экспертов</b>	<b>42</b>

## Предисловие

В 2013 году Российский совет по международным делам и Атлантический совет приступили к реализации программы сотрудничества. Мы — Игорь Иванов и Эллен Таушер — возглавили группу экспертов, поставив перед собой цель разработать новую модель двусторонних отношений США и России — модель взаимно гарантированной стабильности. Однако события на Украине начала 2014 года заставили приостановить наши усилия. Это было связано прежде всего с динамикой развития украинского кризиса и его возрастающим влиянием на российско-американские отношения.

Последствия украинского кризиса и изменение стратегической обстановки в самом центре Европы потребовали от нас сосредоточиться на вопросах европейской безопасности, критически проанализировать отношения между Россией и Западом. Мы убеждены, что в эти трудные времена необходимо продолжать диалог и поддерживать все возможные каналы общения. Исходя из этого, мы стремились максимально использовать возможности работы на экспертном уровне. При содействии Европейского сообщества лидеров (ELN) наш российско-американский проект был усилен группой экспертов из ЕС. Цель проекта состояла в экспертной поддержке правительственных структур России, США и ЕС, а также в обеспечении новых каналов общения. Мы надеемся, что эта работа поможет урегулировать разногласия и сформулировать наши интересы с учетом реалий меняющегося мира.

В течение 2014 года, по мере развития ситуации на Украине, мы провели серию экспертных встреч, стараясь понять наши точки зрения. При этом мы не гнались за разработкой рекомендаций или за подготовкой руководства к действию. Для начала нужно было спокойно и объективно разобраться в ситуации. Именно в этом и виделась наша задача.

Мы не ставили целью поиск решения украинского кризиса. Любые такие усилия должны предприниматься при непосредственном участии украинцев. Именно они должны играть главную роль в официальных и неофициальных инициативах по данному вопросу. С самого начала наша целевая установка состояла в том, чтобы выработать такой подход к российско-американским отношениям, который укреплял бы стабильность и безопасность в Евроатлантическом регионе.

При этом мы столкнулись с двумя противоположными точками зрения. С одной стороны, с желанием разрешить наши противоречия и обеспечить стабильность, процветание и безопасность в Европе. А с другой — с фундаментальными различиями в практических подходах к решению данной задачи.

Представляемый вашему вниманию доклад отражает позиции экспертов из России, США и ЕС. Мы приглашаем читателей познакомиться с некоторыми точками зрения, включая имеющиеся расхождения. Это необходимый шаг

для начала выхода из сложившегося положения. Наш вклад может показаться скромным. Но мы убеждены в необходимости выслушать друг друга, прежде чем судить о мерах соблюдения и уважения интересов всех сторон в области европейской безопасности.

Анализируя подходы экспертов из России, США и ЕС, можно выделить пять совпадающих положений. Во-первых, все эксперты согласились с тем, что максимально быстрое разрешение украинского кризиса — необходимый шаг к началу предметного обсуждения вопросов безопасности в Европе. Теоретические рассуждения об архитектуре европейской безопасности без учета ситуации на Украине большого смысла не имеют. Во-вторых, общей точкой зрения стало то, что ухудшение отношений Россия — Запад на современном этапе более опасно, чем в последние десятилетия холодной войны. В-третьих, эксперты единогласно призвали переломить тенденцию скатывания к конфронтации. В-четвертых, они заявили, что ощущают ответственность за сохранение существующих каналов общения и сошлись в необходимости экспертного диалога в условиях серьезных различий в официальных позициях. Наконец, при подготовке доклада обнаружились трудности в согласовании итогового варианта. Это явилось отражением существующих разногласий, особенно внутри групп из ЕС и США.

По ряду вопросов в позициях трех групп есть значительные расхождения. Среди них:

- в общей оценке ситуации на Украине;
- в подходе к пересмотру общих интересов и возможного сотрудничества в меняющемся контексте европейской безопасности;
- в оценках оптимального применения существующих инструментов и механизмов для отстаивания своих интересов.

Рассмотрим эти вопросы подробнее.

### ***Первое. Ситуация на Украине***

По мнению российских экспертов, ситуация на Украине — следствие неработоспособного режима евроатлантической безопасности. Безопасность в Европе в наши дни менее прозрачна, предсказуема и стабильна, нежели во второй половине XX века.

Американские эксперты акцентировали нарушение Россией норм международного права, неуважение суверенитета и интересов других стран. Вашингтон серьезно беспокоит вектор российской внешней политики. Американцы четко заявили, что непременным условием для решения украинского кризиса является соблюдение международных принципов и норм. В особенности тех из них, которые запрещают использование военной силы для присоединения территорий соседних стран. Данное условие является принципиальным и для налаживания отношений между Западом и Россией как таковых.

Европейские эксперты признали, что у стран ЕС и у России сформировались противоположные взгляды как на постсоветское пространство, так и на всю

систему евроатлантической безопасности. Разногласия по поводу Украины лишь усугубили эти расхождения. В ЕС продолжают дебаты между сторонниками возврата России к прежним позициям (именно это, по мнению экспертов, должно быть условием для диалога) и сторонниками признания сбоев в системе европейской безопасности, начала новой дискуссии относительно ее будущего.

### **Второе. Общие интересы и вопросы сотрудничества**

В вопросе о пересмотре общих интересов и судьбе сотрудничества между Россией и Западом мнения серьезно разделились. Американцы считают, что украинский кризис стал поворотным моментом в отношениях Запада и России. Вернуться к *status quo ante* невозможно. До событий на Украине американские эксперты разрабатывали новый подход к российско-американским отношениям, с тем чтобы многочисленные спорные вопросы рассматривались через призму концепции взаимно гарантированной стабильности. Данная концепция исключала бы применение силы друг против друга и опиралась бы на взаимное уважение государственных границ и суверенитета. Однако действия России на Украине привели к переоценке взглядов на место России в евроатлантическом сообществе, сформировавшихся после холодной войны. Эксперты из США настаивали на изменении подхода к обеспечению европейской безопасности. По их мнению, вместо «совместных усилий» нужно двигаться к «преодолению разногласий», сохраняя сотрудничество по таким аспектам международной безопасности, как нераспространение и контроль над вооружениями, а также по региональным проблемам, в отношении которых имеются общие позиции. В их числе, например, ситуация в Иране, Сирии, Афганистане и Северной Корее. Базовая повестка евроатлантической безопасности должна основываться на взаимной сдержанности и предсказуемости, которые позволят избежать недопонимания взаимных намерений. Она включает в себя различные меры по обеспечению прозрачности и контролю над вооружениями. Кроме того, американцы предложили выработать общее понимание правил игры, учитывая, что существуют противоречивые трактовки международного права и установленных норм.

Российские эксперты в свою очередь поддержали идею сотрудничества и возвращения к *status quo ante*, особенно в контексте партнерства России и ЕС. Такое партнерство остается для Москвы стратегическим приоритетом. Они подчеркнули необходимость прагматичного подхода в отличие от более жесткого, по их мнению, подхода американцев. В то же время российские эксперты настаивали на необходимости придерживаться международных норм и принципов. Подобный ход дискуссии показал, что всем трем группам экспертов нужно прояснить разночтения в толковании таких норм международного права, как суверенитет, территориальная целостность и невмешательство во внутренние дела, особенно в контексте украинского кризиса, и попытаться преодолеть эти разногласия.

Что касается европейских экспертов, то они отметили расхождения в интересах и взглядах России и Запада. Но они также обратили особое внимание

на сотрудничество в отдельных областях и предложили свой подход из пяти пунктов, который сводится к следующему:

- принятие мер, направленных на предотвращение эскалации военных действий;
- оказание экономической помощи Украине, предотвращение ее экономического краха;
- предоставление гуманитарной помощи и участие в работе по восстановлению областей Украины, пострадавших во время войны;
- диалог по поводу будущей системы безопасности в Европе;
- сотрудничество по ряду мировых и региональных проблем.

### **Третье. Совершенствование существующих инструментов и механизмов безопасности**

Обсуждая данный вопрос, эксперты из США выразили надежду на оригинальное и нестандартное использование действующих институтов. Но они подчеркнули ограниченные возможности этих институтов в плане решения текущих проблем. Американцы указали на необходимость устранения некоторых внутренних ограничений, свойственных ОБСЕ, ЕС и даже НАТО. На экспертном уровне требуются нестандартные и нетривиальные рекомендации, которые могли бы быть реализованы на правительственном уровне.

Российские эксперты дали негативную оценку инструментам и механизмам обеспечения европейской безопасности. Эти инструменты унаследованы еще со времен холодной войны. Они оказались непригодными для создания новой неделимой системы безопасности с учетом интересов всех сторон. Российские эксперты с сожалением констатировали «институциональный дефицит» и незаинтересованность Запада в рассмотрении сформулированных ранее российской стороной предложений по модернизации ОБСЕ или созданию новых механизмов, таких как Договор о европейской безопасности. Эксперты из России выступили за укрепление ОБСЕ и предложили еще одну схему, дополняющую работу по развитию институтов. Ее суть состоит во взаимодействии международных режимов по конкретным проблемам или по конкретным общим интересам. Такая схема позволит применять менее жесткий и более открытый подход к сотрудничеству, избегая затяжного согласования вопросов и медлительности в принятии политических решений.

Европейские эксперты со своей стороны предложили определить способ оптимального использования существующих институтов. В текущих условиях НАТО следует повлиять на предотвращение эскалации военных действий и содействовать политике сдержанности. ЕС должен внести значимый вклад в предотвращение экономического краха Украины, а также в трехсторонний процесс консультаций между ЕС, Украиной и Россией. Европейские эксперты признали результативность ОБСЕ в попытках урегулировать украинский кризис. Они отметили потенциал расширения ее деятельности путем вовлечения России в обсуждение будущей архитектуры европейской безопасности. Однако они подчеркнули, что роль ОБСЕ в урегулировании



вопросов безопасности в Европе не может наращиваться за счет функций НАТО и ЕС, а также их обязательств в отношении Восточной Европы и Центральной Азии.

Мы предлагаем читателю ознакомиться с соответствующими разделами, подготовленными американскими, российскими и европейскими экспертами, оценить различия в подходах и самому определить глубину разногласий между нами. Это станет первым шагом в сторону их преодоления. Это непростой путь, но он открывает перспективы. Со своей стороны мы по-прежнему готовы содействовать правительственным структурам наших стран на экспертном уровне. Нельзя не согласиться с нашими европейскими коллегами, которые отметили, что экспертный диалог становится насущной необходимостью в условиях противоречий в трактовках международных норм и принципов, а также жестких и непреклонных позиций сторон на официальном уровне.

**Игорь Иванов,**  
*президент, Российский совет  
по международным делам (РСМД);  
министр иностранных дел России (1998–2004)*

**Эллен Таушер,**  
*вице-председатель Центра Брента Скоукрофта  
по международной безопасности,  
Атлантический совет; заместитель  
госсекретаря США по контролю над вооружениями  
и международной безопасности (2009–2012)*

# Резюме

В настоящем докладе отражены позиции экспертов из России, США, ЕС по вопросу обеспечения безопасности в Европе после украинского кризиса.

Высказанные точки зрения демонстрируют различия в восприятии нынешней ситуации, эксперты анализируют сферы общих интересов, высказывают предложения относительно оптимального использования инструментов и институциональных механизмов для продвижения этих интересов.

При подготовке доклада не ставилась цель разработать совместные рекомендации. Задача заключалась в объективном анализе ситуации для выявления масштабов противоречий между американской, европейской и российской позициями и оценки возможностей выработать на определенном этапе более согласованный подход к обеспечению безопасности в Европе. Хотя все стороны признают необходимость урегулировать существующие между ними разногласия, начиная с разрешения проблем, связанных с украинским кризисом, понимание ситуации и рассматриваемые подходы у них кардинально разнятся.

При этом американские, российские и европейские эксперты, работавшие над данным докладом, единодушны в том, что сложившееся положение весьма серьезно и грозит дальнейшим ухудшением отношений. Все эксперты подчеркнули важность незамедлительного урегулирования украинского кризиса как необходимого шага к началу предметного обсуждения вопросов безопасности в Европе и для принятия мер по решению других мировых проблем.

## Позиция американских экспертов

Американские эксперты подчеркнули глубину кризиса в Европе, наступившего после окончания холодной войны, и признали провал стратегии Запада в отношении России. Эта стратегия была направлена на построение отношений сотрудничества по примеру других партнерств, распространяющихся не только на тех, кто официально вступил в западные институты с целью обеспечения безопасности и процветания всех членов евроатлантического сообщества. Однако в результате кризиса, спровоцированного нынешней российской политикой, равно как и реакцией на нее Запада, между Россией и Западом усугубились разногласия по поводу статуса соседствующих с Россией стран, особенно тех, которые не являются членами Европейского союза (ЕС) или НАТО. Взгляды России и Запада на обеспечение безопасности в Европе диаметрально противоположны. По мнению США и ЕС, Москва отстает от международных норм и согласованных принципов, что вызывает серьезное беспокойство по поводу вектора российской политики. Вашингтон считает сложившееся положение опасным и ставит под сомнение сотрудничество с Россией по широкому кругу вопросов. Американские эксперты признали, что в последние десятилетия холодной войны наблю-

далось постепенное уменьшение трений в отличие от наметившейся сейчас тенденции к возобновлению противостояния по широкому кругу вопросов. Эксперты из США подтвердили, что в принципе обе стороны заинтересованы в прекращении движения в сторону конфронтации и обращении его вспять, но в то же время пришли к выводу о том, что в ближайшее время достижение подлинного единодушия маловероятно. Вернуться к *status quo ante* невозможно — вместо этого необходимо пересмотреть представления о месте России в евроатлантическом сообществе, сформировавшиеся после окончания холодной войны.

Эксперты из США исходят из того, что урегулирование украинского кризиса на основе согласованных международных принципов и норм, в рамках которых будут признаваться суверенитет и территориальная целостность Украины и других соседствующих с Россией стран, является обязательным условием для улучшения отношений России и Запада. В то же время они признали, что меры, направленные на укрепление партнерских связей с Россией, все чаще воспринимаются как усугубление проблемы, нежели как пути к ее решению. Более того, прежняя тактика, состоявшая в постепенном налаживании сотрудничества на основе первоначальных достижений по ограниченному кругу вопросов, в условиях текущего кризиса уже не представляется приемлемой. Эксперты из США настаивают на изменении подхода к обеспечению безопасности в Европе. По их мнению, вместо «совместных усилий» нужно двигаться к «преодолению разногласий», сохраняя сотрудничество по тем аспектам международной безопасности, где интересы России и Запада совпадают в достаточной мере, чтобы обеспечить возможность сотрудничества, несмотря на существующую напряженность.

По мнению американских экспертов, базовая повестка евроатлантической безопасности должна основываться на взаимной сдержанности и предсказуемости, которые позволят избежать недопонимания относительно взаимных намерений:

- урегулировании конфликта и восстановлении взаимного доверия;
- поддержке, возобновлении и расширении контроля над ядерными и обычными вооружениями;
- поддержке диалога по вопросам противоракетной обороны;
- содействии целям нераспространения.

Кроме того, они предложили выработать общее понимание «правил игры» с учетом противоречивых трактовок международного права и норм, а также трактовок суверенитета и безопасности в Евроатлантическом регионе. Наконец, они подчеркнули, что украинский кризис оказывает пагубное влияние на повестку сотрудничества за пределами Европы, и признали, что сотрудничество за пределами Европейского региона не обязательно будет способствовать разрешению проблем в Европе. Тем не менее они согласны с тем, что США и Россия должны взаимодействовать в целях решения мировых и региональных проблем, в их числе ситуация в Иране, Сирии, Афганистане и Северной Корее.

Американские эксперты подчеркнули ограниченные возможности международных институтов в плане решения текущих проблем и упомянули о необходимости устранить некоторые внутренние институциональные ограничения, прежде всего с целью заверения союзников, оказавшихся в зоне риска, в надежности гарантий НАТО в рамках статьи 5 Североатлантического договора. На экспертном уровне требуются нестандартные и нетривиальные рекомендации, которые могли бы быть реализованы на правительственном уровне.

### **Позиция российских экспертов**

По мнению российских экспертов, ситуация на Украине — следствие неработоспособного режима евроатлантической безопасности. Безопасность в Европе в наши дни менее прозрачна, предсказуема и стабильна, нежели во второй половине XX века. Они отмечают постепенный выход из строя инструментов и механизмов обеспечения безопасности, унаследованных со времен холодной войны, а также неспособность международного сообщества в эпоху после окончания холодной войны создать новую неделимую систему безопасности с учетом интересов всех сторон.

Российские эксперты напомнили о различных предложениях со стороны России, которые не были встречены одобрением на Западе, — по-видимому, приоритет там отдается другим проблемам, не относящимся к Европе. В то же время они подчеркнули, что по-прежнему стремятся к стабилизации отношений с ЕС в надежде восстановить *status quo ante* (до украинского кризиса) и к движению вперед с использованием прагматичного подхода.

Российские эксперты с сожалением констатировали «институциональный дефицит» в Европе. Они вернулись к внесенным ранее предложениям по укреплению Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Они также признали необходимость разрешения украинского кризиса, исходя из уважения суверенитета и территориальной целостности этой страны, но не упомянули о различных трактовках основных принципов и обязательств ОБСЕ Россией и Западом. В условиях сложившейся на Украине ситуации российские эксперты предложили усилить деятельность ОБСЕ по следующим направлениям: антикризисная деятельность ОБСЕ; контроль над обычными вооруженными силами в Европе; принятие мер по укреплению доверия и безопасности. Кроме того, российские эксперты предложили еще одну схему, дополняющую работу по развитию институтов. Отрицая разумность введения санкций, «возрождения НАТО» и подходов к обеспечению безопасности в Европе, основанных на принципах «око за око, зуб за зуб» или игры с нулевой суммой, российские эксперты выступили за тесное взаимодействие международных режимов по конкретным проблемам (функциональный подход) или по конкретным общим интересам. Такая схема позволит применять менее жесткий и более открытый подход к сотрудничеству, избегая затяжного согласования и медлительности в принятии политических решений. В заключение они отметили необходимость диалога и важность

контактов на экспертном уровне с целью поддержания взаимодействия и поиска компромиссов, идя на тактические уступки ради достижения стратегических целей при уважении интересов друг друга.

### **Позиция европейских экспертов**

Европейские эксперты предложили сбалансированный подход с учетом разногласий по поводу России внутри самой Европы и трудностей согласования единой позиции. Они сделали вывод, что без повторного согласования между Европой и Россией интересов и представлений, которые на данный момент расходятся, будет сложно добиться успеха в создании в Европе единого пространства политики, экономики, безопасности. По их мнению, такое повторное согласование будет необходимо по трем основным аспектам:

- сокращение разрыва в системе ценностей авторитарной России и либеральной Европы;
- устранение разногласий по поводу статуса общих соседей на постсоветском пространстве;
- пересмотр правил игры в обеспечении безопасности в Евроатлантическом регионе.

Несмотря на масштаб проблемы, которую предстоит разрешить, европейские эксперты призвали продолжить сотрудничество в отдельных областях, признавая в то же время, что события развиваются в направлении обострения геополитической борьбы в самом сердце Европы. Они предложили свой подход из пяти пунктов, который сводится к следующему:

- принятие мер, направленных на предотвращение эскалации военных действий и уменьшение риска непреднамеренных инцидентов, а также призывы к сдержанности во всех инстанциях военного командования и установление особой роли НАТО в сфере определения четких и недвусмысленных границ дозволенного через модернизированную политику сдерживания и заверений;
- оказание экономической помощи Украине во избежание экономического краха и разрыва российско-европейских отношений в области энергетики — возможно (в случае устойчивого прекращения огня на востоке Украины), при участии России в программе предоставления экономической помощи — и укрепление посреднической роли ЕС, в частности, в рамках трехстороннего процесса консультаций между Европейским союзом, Украиной и Россией по вопросу исполнения соглашения об ассоциации Украины и ЕС;
- предоставление гуманитарной помощи и участие в работе по восстановлению областей Украины, пострадавших во время войны, в частности, путем проведения международной конференции доноров по восстановлению Донбасса, возможно, при участии России и с опорой на опыт ОБСЕ и учреждений ООН, приобретенный в других зонах конфликта;
- диалог по поводу будущей системы безопасности. На фоне несовпадающих интересов и расхождений в трактовках нынешнего кризиса между

институтами, возглавляемыми западными странами и Россией, особую важность приобретают контакты на экспертном уровне. В ЕС продолжаются дебаты между сторонниками возврата России к прежним позициям (именно это, по мнению экспертов, должно быть условием для диалога) и сторонниками признания сбоя в системе европейской безопасности для начала новой дискуссии относительно будущего системы европейской безопасности;

- сотрудничество по ряду мировых и региональных проблем, таких как разработка ядерной программы Ирана или трансграничная преступность, с признанием того факта, что такое сотрудничество по проблемам мирового масштаба вряд ли будет способствовать развитию сотрудничества в Европе.

Наконец, европейские эксперты признали результативность ОБСЕ в попытках урегулировать украинский кризис. Они отметили потенциал расширения ее роли путем вовлечения России в обсуждение будущей архитектуры безопасности в Европе. В то же время они подчеркнули, что роль ОБСЕ в урегулировании вопросов безопасности в Европе не может наращиваться за счет функций НАТО и ЕС, а также их обязательств в отношении Восточной Европы и Центральной Азии.

# 1. Россия и Запад после украинского кризиса. Позиция американских экспертов<sup>1</sup>

## Введение

Продолжающийся на Украине кризис затронул не только российско-украинские отношения<sup>2</sup>. Как война в Грузии в 2008 году, так и действия России по присоединению Крыма и поддержке сепаратистов на востоке Украины показали, насколько уязвимы некоторые государства, расположенные между Россией и институциональным Западом. США и Европа выражают беспокойство по поводу действий и намерений России.

За последнюю четверть века расширение НАТО и Европейского союза (ЕС) способствовало значительному укреплению безопасности и процветанию тех государств, которые на данный момент входят в состав одной или обеих организаций. Оказание помощи странам, которые не имеют членства в данных организациях, основано на том факте, что эти страны обладают стабильной экономикой и ситуацией в сфере безопасности и что Россия, как и остальные участники всего евроатлантического/евразийского сообщества, признает их независимость и суверенитет в соответствии с согласованными принципами и обязательствами. Недавние действия России заставили усомниться в правильности данного подхода. Своими заявлениями Москва ясно дала понять, что имеет совершенно иное представление о статусе стран, которые останутся (и в ближайшем будущем, вероятно, останутся) вне рамок данных организаций. Получается, что государства, которые не являются членами НАТО и расположены недалеко от российских границ, сегодня уязвимы как никогда.

Кроме того, кризис продемонстрировал кардинальные различия во мнениях Запада и России по поводу обеспечения безопасности в Европе. В глазах Запада европейская и евроатлантическая интеграция — это результат выполнения принципов, согласованных в парижской Хартии для новой Европы 1990 года. С этой точки зрения архитектура безопасности в Европе, состоящая из НАТО, ЕС, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — взаимосвязанных институтов, чьи меры по укреплению безопасности и стабильности во многом дополняют друг друга, — сохраняет свою актуальность. Исходя из такого представления, проблема проистекает из решения России отказаться от участия в этой архитектуре и попыток расшатать ее экономическими, политическими и военными средствами.

<sup>1</sup> Атлантический совет отмечает вклад американских экспертов: **Уолтера Слоукмба**, секретаря и члена исполнительного комитета правления Атлантического совета; **Ханса Биннендика**, старшего научного сотрудника Центра трансатлантических отношений Университета Дж. Хопкинса; **Пола Фритча**, старшего советника отдела по экономическим и деловым вопросам Госдепартамента США; и других, пожелавших остаться анонимными, а также выражает признательность директору и координатору проекта **Изабель Франсуа** за ее непростой труд по интегрированию различных мнений в одно издание.

<sup>2</sup> Участники со стороны США, работавшие над подготовкой данного материала, согласны с общим посылом заявления, но не обязательно с каждым его словом. Их подход, однако, во многом совпадает с подходом европейских экспертов.

Действия России воспринимаются как отход от, казалось бы, принятых международных норм и как следование курсу, основанному на нарушении тех самых положений. Недавние заявления со стороны российского руководства и регулярное поступление тревожных сообщений о состоявшихся и несостоявшихся вторжениях российских военных самолетов и кораблей в территориальное воздушное и водное пространство стран — членов НАТО и/или ЕС в районе Прибалтики и Скандинавии также усиливают беспокойство Запада по поводу вектора российской политики. С точки зрения Вашингтона, украинский кризис способствовал достижению в трансатлантическом сообществе внешней и оборонной политики консенсуса о необходимости укрепления как НАТО, так и партнерства между США и ЕС, а также смещения приоритетов Североатлантического альянса в сторону основных задач: сдерживания конфликтов и защиты территории государств в соответствии со статьей 5 Североатлантического договора.

Сложившаяся ситуация опасна — не только из-за риска конфронтации, но и из-за того, что у России и Запада много общих интересов и общих проблем, в рамках которых им следует сотрудничать. Сегодняшний кризис затрагивает не только отношения между Россией и Западом — он также имеет последствия для регионального и двустороннего сотрудничества. Однако в отсутствие жизнеспособного временного соглашения между Россией и Западом будет затруднительно или вовсе невозможно решать другие задачи, такие как развитие устойчивой энергетики, восстановление экономики Украины, урегулирование затяжных конфликтов на Кавказе и в Молдове и обеспечение стабильности на афганской границе. В любом случае США, НАТО, ЕС и Россия должны быть заинтересованы в переломе тенденции к противостоянию, в сокращении разрыва между Россией и Западом, в повышении предсказуемости и в развитии эффективных каналов сотрудничества (или, по крайней мере, в минимизации конфронтации). Однако на практике подлинное единодушие по поводу согласованных «правил игры» (даже в тех все более редких случаях, когда стороны приходят к формальному соглашению на бумаге) оказалось труднодостижимым, и в ближайшем будущем эта ситуация вряд ли изменится.

## **Определение глубины кризиса**

Впервые со времени окончания холодной войны возникла настолько острая необходимость изменения вектора отношений между Россией и Западом. К сожалению, в течение последнего десятилетия обстановка этому не благоприятствовала. В частности, украинский кризис значительно подорвал взаимное доверие как между государствами, так и между их гражданами. Государственные СМИ навязывают россиянам свою версию событий, которая практически не находит поддержки на Западе. Впрочем, украинская проблема в гораздо меньшей степени привлекает внимание западной общественности, чем российской. Тем не менее насильственное присоединение Крыма, крушение сбитого авиалайнера МН-17 и все более открытое военное присутствие России на украинской территории привели к тому, что прави-



тельства и жители стран Запада стали относиться к Украине со все большим сочувствием. Теперь чаяния большинства украинских граждан, стремящихся к ассоциации с ЕС, находят больший отклик у европейцев. Западные политические лидеры, за редким исключением, были единодушны в своей поддержке адресных санкций против правящего класса и некоторых отраслей экономики России, несмотря на возможные негативные последствия этих санкций для европейских стран.

И в России, и на Западе стало принято говорить о том, что мы вступаем в эпоху «новой холодной войны». В действительности эта аналогия носит излишне упрощенный характер и свидетельствует о недооценке важных аспектов проблемы. Для последних лет холодной войны были характерны постепенное, хотя и неравномерное ослабление конфронтации (по крайней мере в Европе), более открытое экономическое взаимодействие, принятие взаимно согласованных норм поведения (в частности, хельсинкского Заключительного акта 1975 года), установление каналов для ведения диалога и значительные достижения в сфере контроля над вооружениями — заключение Договора СНВ-1, Договора по ПРО, Договора ОСВ-2, Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) и Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). К концу холодной войны Советский Союз был державой, соблюдающей *status quo*, в то время как Россия сейчас стремится его изменить. Сегодня события развиваются в противоположном направлении — к свертыванию диалога. Об этом говорят решение России бойкотировать саммиты по ядерной безопасности, исключение ее из «Группы восьми» и отмена большинства заседаний Совета Россия — НАТО. Кроме того, судя по всему, Россия движется в сторону упряднения договоров (она вышла из ДОВСЕ, а также игнорирует принципы Будапештской декларации, гарантировавшей суверенитет и территориальную целостность Украины) и все большей изоляции.

На самом деле не будет преувеличением сказать, что нынешнее поколение европейских и американских лидеров сейчас коренным образом пересматривает подход, сформированный после окончания холодной войны и предполагающий, что Россия является членом большого евроатлантического сообщества и должна им остаться в дальнейшем. На что бы ни рассчитывали российские лидеры, действия России свидетельствуют о том, что возврат к *status quo ante*, который предполагал начало партнерских отношений, не представляется возможным, по крайней мере до тех пор, пока Россия в корне не изменит своего поведения. Необходимы трезвое и откровенное понимание позиции каждой из сторон по поводу данной проблемы и перестройка взаимодействия на основе общих интересов и взаимного уважения. Только в этом случае сторонам удастся остановить нарастание напряженности и переломить негативную тенденцию в отношениях.

### **Пересмотр общих интересов в области безопасности**

Очевидно, что в сложившейся обстановке все стороны заинтересованы в предотвращении дальнейшей эскалации напряженности. Добиться этого

можно не путем ухода от проблемы, а за счет разрешения украинского кризиса с учетом согласованных принципов, как то: уважение суверенитета и территориальной целостности Украины, примирение западных и восточных областей страны, отказ от применения силы и т.д. Если сторонам не удастся переступить через эту черту, то ожидать хоть сколько-нибудь значимого улучшения отношений между Россией и Западом бессмысленно. В качестве первых шагов Россия, ЕС и США должны воздержаться от военных провокаций и угроз, прекратить насилие, продолжающееся на протяжении последних нескольких месяцев, предотвратить экономический крах Украины, положить конец угрозе отделения анклавов, расположенных на востоке страны, и сохранить ее роль в качестве государства, обеспечивающего транзит российских энергоресурсов в Европу. Однако российская поддержка, оказываемая сепаратистам, в том числе развертывание воинского контингента и техники России в зоне конфликта, по-прежнему затрудняют урегулирование кризиса. Поскольку Москва официально утвердила присоединение Крыма, очевидно, что Украина еще много лет будет оставаться «яблоком раздора» в отношениях России и Запада.

Разрешение украинского кризиса само по себе не приведет к улучшению отношений между Россией и Западом. Нынешняя обстановка в сфере безопасности не располагает к новым попыткам США укрепить партнерство с Россией, которая все чаще рассматривается как источник проблемы, нежели как одна из сторон, способствующих ее решению.

Исторически подход НАТО к партнерским отношениям с Россией был основан на выявлении отдельных областей практического сотрудничества в тех сферах, где разногласия между странами были минимальными, в надежде на то, что первые успехи поспособствуют постепенному наращиванию дальнейшего взаимодействия. В целом эти усилия затрагивали страны, расположенные далеко за пределами Европы, — наиболее ярким примером может служить проблема Афганистана — и/или области, не имеющие отношения к основным чувствительным темам в политике каждой страны, например, планирование мероприятий по защите гражданского населения в чрезвычайных ситуациях, подводные поисково-спасательные операции, борьба с терроризмом, борьба с незаконным оборотом наркотиков и т.д. Несмотря на некоторый успех этого подхода, он также привел к накоплению разногласий по поводу вопросов, затрагивающих непосредственные национальные интересы сторон, и не обеспечил создание долгосрочного и устойчивого партнерства. Всякий раз, когда противоречия достигали апогея по причине действий одной из сторон (например, по поводу Косово в 1999 году, Грузии в 2008 году, Украины в 2014 году), и НАТО, и Россия, не раздумывая, сворачивали, а не активизировали взаимные контакты.

Разумеется, в соответствующих условиях возможно возобновление и даже активизация сотрудничества в традиционных сферах. Однако точечные шаги вряд ли помогут преодолеть нынешний кризис или заложить основу для будущего устойчивого партнерства. Вместо этого необходимо уделять

больше внимания урегулированию и устранению принципиальных разногласий и содействию сотрудничеству (или, по крайней мере, взаимопониманию) в рамках приоритетных задач глобальной безопасности. Первоначальные задачи перечислены ниже.

### **Ответ на вызовы в Евроатлантическом регионе**

В ближайшем будущем НАТО и Россия вряд ли придут к единому мнению по таким принципиальным вопросам, как расширение НАТО или правовой статус Крыма, Абхазии или Южной Осетии (равно как и Косово). Обе стороны и их соседи заинтересованы в повышении предсказуемости и в укреплении каналов коммуникации, чтобы предотвратить перерастание недопонимания в конфликт. Для этого необходимо срочно решить следующие задачи.

#### *Предотвращение конфликта и восстановление взаимного доверия*

Притязания России на право/обязанность «защищать» русскоязычное население за пределами своих границ в сочетании с учащением случаев появления российской военной техники в воздушном пространстве и территориальных водах сопредельных государств вызывает вполне понятную тревогу у ее соседей, включая государства — члены НАТО, а также Финляндию и Швецию, входящие в состав ЕС. До тех пор, пока Россия будет придерживаться этой позиции, она будет представлять угрозу для стабильности и безопасности в Европе. В то же время и Россия, и НАТО должны быть заинтересованы в повышении прозрачности в военной сфере и в укреплении взаимного доверия для предотвращения непосредственной военной конфронтации (случайной или преднамеренной). Совет Россия — НАТО (СРН) разработал некоторые перспективные механизмы для выполнения этой задачи (такие как Инициатива о сотрудничестве по использованию воздушного пространства), и сегодня необходимо создавать условия для дальнейшего развития подобных инициатив.

#### *Восстановление контроля над обычными вооружениями*

В частности, крах ДОВСЕ после «приостановления» исполнения обязательств по договору Россией в декабре 2007 года и выход из договора, последовавший в феврале 2015 года, привел к тому, что обстановка в Европе стала менее предсказуемой и, соответственно, более опасной. По той же причине возросла вероятность стремительной эскалации затяжных конфликтов (например, на Кавказе и в Молдове) и повысились риски, связанные с проведением масштабных военных учений у границ НАТО. Кроме того, был перерезан важный канал регулярного взаимодействия между вооруженными силами. И члены альянса, и Россия заинтересованы в возобновлении или замене договора либо как минимум в развитии положений Венского документа с целью повышения прозрачности в военной сфере.

#### *Решение проблемы тактических ядерных вооружений*

Так, имея в виду заявления о том, что Владимир Путин был готов привести в боевую готовность российские ядерные силы в случае, если в рамках опе-

рации по присоединению Крыма возникнут серьезные трудности, принятие Россией мер для снижения уровня беспокойства членов альянса по поводу оставшихся у нее запасов тактических ядерных вооружений (особенно в таких стратегических регионах, как Калининградская область) и доктрины России в части применения ядерных сил и средств могло бы позволить восстановить некоторый уровень взаимного доверия и уверенности. Начать было бы разумно с мер, направленных на повышение прозрачности. В то же время Западу необходимо признать, что в случае возобновления серьезных переговоров по поводу контроля над вооружениями Россия выступит со своим собственным перечнем приоритетов и будет настаивать на включении в документы вопросов, не вызывающих у Запада никакого энтузиазма, таких как оборонные системы и система обычных вооружений «Быстрый глобальный удар» (БГУ).

#### *Диалог и сотрудничество по вопросам противоракетной обороны*

Неоправданно повышенное внимание России к планам НАТО по созданию системы ПРО в Европе и явные подозрения в том, что конечной целью США/НАТО является создание архитектуры в стиле «Железного купола», нейтрализующей российские силы ядерного сдерживания, сегодня отошли на второй план в связи с более острыми разногласиями по украинскому вопросу. Тем не менее планы НАТО по ПРО остаются серьезным препятствием для налаживания отношений. Планы и потенциал НАТО по развертыванию систем ПРО в Европе не представляют ни малейшей угрозы для российских возможностей по сдерживанию. По мере развития технологий и роста угрозы применения баллистических ракет Ираном и другими государствами, не участвующими в программах нераспространения ядерных вооружений, системы ПРО будут занимать все более важное место в оборонной стратегии НАТО. При этом НАТО стратегически заинтересована в поддержании высокого уровня прозрачности в отношениях с Россией во избежание недопонимания и принятия потенциально опасных контрмер. Россия может добиться максимальной прозрачности путем укрепления сотрудничества с НАТО в сфере противоракетной обороны. Со своей стороны Россия в силу географического положения подвергается риску ракетного удара со стороны Ирана или других ближневосточных государств, потенциально обладающих ядерным оружием, и потому может получить существенные выгоды от сотрудничества с НАТО в данной области.

#### *Вызовы, возникающие в сфере безопасности*

У Североатлантического альянса и России есть общие интересы, такие как борьба с терроризмом и экстремизмом (в том числе со стороны иностранных бойцов, возвращающихся из Сирии и Ирака), транснациональной преступностью и другими вызовами и угрозами международного характера.

#### *Выработка общего понимания основных принципов*

Многие вопросы, вызывающие разногласия между Россией и странами — членами НАТО, преимущественно носят не военный характер, а

проистекают из разницы в толкованиях международного права и норм, в том числе содержащихся в хельсинкском Заключительном акте 1975 года и в парижской Хартии для новой Европы 1990 года. До недавних пор Россия воспринималась как сложный, но в целом предсказуемый собеседник по данным вопросам — активный сторонник принципов, способствующих укреплению Вестфальского порядка (суверенитета, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела), и последовательный критик «поствестфальских» концепций (гуманитарной интервенции, международной поддержки построения демократических институтов и т.д.). Однако признание Россией Абхазии и Южной Осетии в 2008 году и присоединение Крыма в начале 2014 года заставили усомниться в верности этого представления. Российским лидерам надлежит дать разъяснения по поводу такого отступления от общих принципов, а страны — члены НАТО заинтересованы в том, чтобы получить эти разъяснения как можно скорее. Для обеспечения безопасности стран — членов НАТО, а также России и других государств евроатлантического сообщества необходимо выработать общее понимание «правил игры».

## **Решение проблем за пределами Евроатлантического региона**

В течение последних двух десятилетий политику США/НАТО в отношении России определяла позиция, основанная на том, что развитие сотрудничества за пределами Евроатлантического региона может способствовать повышению доверия до уровня, позволяющего в конечном счете заняться решением вопросов, непосредственно касающихся обеих сторон. Однако сейчас эта позиция представляется спорной. В то же время перед мировым сообществом стоят серьезные проблемы, и у России и НАТО, по-видимому, не остается иного выбора, кроме как сотрудничать с целью их решения. Ключевые проблемы перечислены ниже.

### *Ядерная программа Ирана*

Международное сообщество работает над заключением всеобъемлющего соглашения с Тегераном с целью устранения угрозы, связанной с ядерной программой Ирана. Поддержка России в этом начинании будет по-прежнему неocenима. Россия могла бы сыграть конструктивную роль в вопросе хранения и конверсии иранского обогащенного урана. Это могло бы стать важным шагом к налаживанию отношений. Россия должна оказать поддержку другим членам «шестерки» в их попытке заставить Иран не только построить хранилище для избыточных ядерных материалов (на весьма выгодных условиях), но и эффективным образом ограничить возможность по созданию ядерного оружия.

### *Сирия/Ирак/ИГИЛ*

До начала украинского кризиса НАТО и Россия вместе работали над ликвидацией программы Сирии по созданию химического оружия, хотя многие

члены Североатлантического альянса резко осуждали Россию за оказание поддержки режиму Асада. Россия и НАТО заинтересованы в борьбе с экстремизмом, предотвращении распространения оружия массового поражения (в том числе современных обычных вооружений) и в стабилизации ситуации в Ираке и Сирии.

### *Переходный период в Афганистане*

Россия и НАТО сотрудничали в рамках снабжения Международных сил содействия безопасности (МССБ), а также в сфере подготовки и оснащения Сил безопасности Афганистана, уделяя особое внимание проблеме незаконного оборота наркотиков. Они должны быть заинтересованы в укреплении безопасности в Афганистане и соседних государствах, особенно в государствах Центральной Азии, после вывода МССБ.

### *Северная Корея*

В прошлом Россия играла конструктивную роль в шестисторонних переговорах, призванных добиться от Северной Кореи сворачивания ядерной программы и отказа от наращивания ядерного потенциала. Несмотря на то что переговоры зашли в тупик, участие России в деятельности западных стран по разрешению опасной северокорейской проблемы было бы воспринято с одобрением.

## **Институциональные меры**

Периодически выдвигаемые Россией предложения по созданию новых панъевропейских структур в области безопасности не пользуются большой поддержкой на Западе, в Вашингтоне их почти никто не поддерживает. Однако можно найти новые нестандартные способы задействовать существующие институты.

### *НАТО*

Участники Уэльского саммита вновь утвердили основную задачу НАТО, сформулированную в статье 5 Североатлантического договора, и выразили солидарность с членами альянса, которые не чувствуют себя в безопасности из-за недавних действий России. В ходе саммита говорилось о том, что НАТО не стремится к противостоянию с Россией, но при этом участники саммита вынуждены были одобрить принятие мер по укреплению боеготовности альянса и подготовке сил и средств, необходимых для противостояния так называемой гибридной войне, к которой относят действия России на Украине. Несмотря на то что эти меры могут вызвать в Москве беспокойство, российские лидеры должны признать, что члены НАТО, ощущающие угрозу в связи с военными действиями России (или срежиссированными Россией) либо иными формами запугивания, не примут новых форм сотрудничества с этой страной.

В то же время столь пристальное внимание к статье 5 вызывает вопросы по поводу отношений НАТО не только с Россией, но и в целом с государствами, не входящими в альянс. Процесс расширения застопорился (единст-

венное исключение, возможно, составляют Швеция и Финляндия). Декларация о будущем включении в состав НАТО Грузии и Украины, принятая по итогам Бухарестской встречи на высшем уровне в апреле 2008 года, мало способствовала укреплению безопасности в этих государствах и, возможно, даже стала косвенной причиной усиления давления со стороны России. Особенности формы партнерства альянса с Россией и с Украиной, требовавшие от НАТО больше ресурсов, чем отношения с остальными внешними партнерами, не помешали этим двум странам вступить в войну. Это должно послужить поводом для тщательного анализа стратегии политических связей альянса с другими государствами. Возможно, пришло время для пересмотра концепции информирования общественности о процессе расширения? К чему может привести отказ от обеспечения участия в Варшавском саммите НАТО новых стран-союзников? Позиция, не позволяющая принять Украину в члены НАТО под давлением России? Не следует ли напомнить, что альянс открыт для членства в нем любой европейской страны, которая соответствует стандартам НАТО, и ни одно государство, не входящее в альянс, не имеет право вето? Может ли альянс найти другие эффективные способы решения проблем своих партнеров в области безопасности? Не следует ли расширить подход к партнерству в Евроатлантическом регионе в целях более эффективного использования взаимодополняемости альянса и других институтов в сфере безопасности (к примеру, путем реализации партнерских инициатив совместно с ЕС или активизации сотрудничества с ОБСЕ)? Неотъемлемой частью этого процесса должен стать поиск новых способов задействовать Совет Россия — НАТО для контролирования потенциальных конфликтов, а также для выявления общих интересов и следования им.

### *ЕС*

Как и НАТО, ЕС недооценил масштаб трудностей, связанных с построением партнерства с Украиной, и вероятность негативной реакции со стороны России. Тем не менее он должен сыграть ключевую роль в стабилизации ситуации (особенно в создании на Украине прочной экономической базы, прозрачной и устойчивой энергетической политики и содействии большей гармонизации отношений между ЕС и Таможенным союзом, который возглавляет Россия).

### *ОБСЕ*

Значимость ОБСЕ как основного учреждения на евроатлантическом/евразийском пространстве, полноценными членами которого являются США, Канада, Россия и все европейские страны, в последнее время возросла в связи с украинским кризисом и утратой других официальных каналов диалога между Востоком и Западом (например, «Группы восьми» и большинства уровней взаимодействия в рамках Совета Россия — НАТО). Инструментарий организации, в который входят средства для быстрого реагирования гражданских наблюдателей, предотвращения и разрешения конфликтов, поддержки проведения выборов и других форм создания демократических институтов, а также для точечной дипломатии по вопросам, связанным с национальными меньшинствами, прекрасно подходит для разрешения нынешнего кризиса.

Однако успех организации также был обусловлен тем, что в 2014 году председателем ОБСЕ стала Швейцария. Ни один из потенциальных претендентов на пост председателя не смог бы сравниться с ней по масштабам вклада в работу организации в виде ресурсов, персонала и политического авторитета; кроме того, из-за особого конституционного устройства глава государства в Швейцарии имеет возможность лично участвовать в повседневном управлении организацией. В целом ОБСЕ остается институционально слабой организацией, не имеющей достаточного количества ресурсов. Не ясно, сможет ли ОБСЕ обеспечить эффективную основу для разрешения нынешнего кризиса, а не просто урегулирования отдельных его аспектов.

Страны — члены НАТО и Россия заинтересованы в усилении роли ОБСЕ как в сфере принятия практических мер в кризисных ситуациях (в том числе за счет наращивания потенциала учреждений ОБСЕ), так и для укрепления взаимопонимания по поводу согласованных принципов. Инициатива ОБСЕ «Процесс Хельсинки +40», приуроченная к 40-й годовщине подписания хельсинкского Заключительного акта, которая отмечается в 2015 году, представляет собой идеальную площадку для подобного обсуждения.

#### *Экспертный уровень («второй трек»)*

Даже если обе стороны будут искренне стремиться к сближению, усилия на официальном и институциональном уровне отличаются затяжным согласованием и медлительностью. На экспертном уровне («второй трек») и на уровне «полуторного трека» требуются нестандартные и нетривиальные рекомендации, которые могли бы быть реализованы на правительственном уровне. Организовать этот процесс будет не так просто. Под давлением сверху в российском гражданском обществе дебаты почти прекратились, тогда как на Западе до сих пор основной темой для обсуждения был поиск виноватых в кризисе, а не нетривиальных решений проблемы. Эффективность диалога по линии «второго трека», однако, зависит от того, в какой степени участники подобного обсуждения будут ограничены необходимостью поддерживать официальную позицию своих государств. Но для достижения взаимопонимания и выработки оптимальных способов урегулирования и разрешения тех самых существенных противоречий между Россией и Западом важно привлечь к процессу и неправительственные структуры. Регулярное взаимодействие экспертов и межправительственных структур будет способствовать конструктивному обсуждению проблемы.

## **Заключение**

США, ЕС и Россия не всегда будут согласны друг с другом в трактовке актуальных вопросов безопасности, и их интересы не всегда будут совпадать. В качестве необходимого первого шага на пути к пересмотру общих интересов в сфере безопасности следует найти взаимоприемлемые способы урегулирования разногласий между нами. В Евроатлантическом регионе действуют ряд институтов, занимающихся вопросами безопасности, которые теоретически могут служить каналами для ведения диалога и разрешения конфликтов. Задача состоит в том, чтобы в полной мере использовать все



возможности этих институтов. И начинать надо с активизации усилий по разрешению нынешнего кризиса на Украине — не только потому, что мы должны продемонстрировать свою приверженность согласованным принципам, на которых основаны наши отношения, но и потому, что этот кризис сам по себе представляет серьезную политическую, военную и экономическую угрозу и для России, и для НАТО.

## 2. Институциональный дефицит и построение режима безопасности на пространстве Евroatлантики. Позиция российских экспертов<sup>4</sup>

### Состояние евроатлантической безопасности

Какие бы аспекты европейской безопасности мы ни обсуждали сегодня, избежать разговора об Украине не получится. Украинский кризис еще не пошел на спад, но мы уже готовы сделать ряд предварительных выводов из этих трагических и драматических событий. Один из наиболее очевидных выводов заключается в том, что евроатлантическую безопасность нельзя воспринимать как нечто само собой разумеющееся. Реальность заключается в следующем: безопасность в Европе в наши дни менее прозрачна, предсказуема и стабильна, нежели во второй половине XX века.

Проблемы начались еще до начала украинского кризиса. Холодная война в Европе завершилась вовсе не построением новой, цельной системы евроатлантической безопасности, основанной на универсальном балансе интересов всех ее участников. Напротив, мы оказались свидетелями постепенного разрушения инструментов и механизмов обеспечения безопасности, унаследованных со времен холодной войны. Самой, пожалуй, красноречивой иллюстрацией такого развития событий можно считать провал всех попыток вдохнуть новую жизнь в Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) путем внесения в него изменений в соответствии с изменившимся форматом европейской безопасности.

Пару лет назад Россия предложила подписать новый договор о европейской безопасности, который мог бы не только заменить уже обреченный ДОВСЕ, но и стать естественным продолжением хельсинкского процесса. К сожалению, западные партнеры проигнорировали это предложение. Их объяснения сводились к тому, что идея чересчур амбициозна, что в Европе накопилась глубокая институциональная усталость, что предложение носит слишком общий характер и т.д. Планы реформирования Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) тоже никогда всерьез не рассматривались. Совет Россия — НАТО превратился в преимущественно технический инструмент с очень ограниченными политическими возможностями.

Многие специалисты пребывали в уверенности, что Европу XXI века — в отличие от Ближнего Востока и других регионов мира — традиционные

<sup>3</sup> В данном материале отражены результаты исследований экспертов, работавших под эгидой Российского совета по международным делам (РСМД): **Андрея Картунова**, генерального директора РСМД; **Андрея Загорского**, заведующего отделом разоружения и урегулирования конфликтов ИМЭМО РАН, профессора МГИМО (У) МИД России, члена РСМД; **Ирины Бусыгиной**, профессора кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России, эксперта РСМД.

проблемы безопасности не затронут. В конце XX века разразился кровопролитный конфликт на Балканах, но Балканы с их уникальной историей, этническим составом и политической динамикой всегда считались весьма специфической частью Европы. Кроме того, балканский кризис более или менее разрешился благодаря совместным усилиям великих держав — при всей институциональной слабости этого решения и его сомнительности с точки зрения международного права. В 2008 году ослабевшая европейская система безопасности вновь оказалась бессильна не то что разрешить, а хотя бы смягчить кризис на юге Кавказа; лишь личное вмешательство президента Франции Николя Саркози позволило избежать наиболее масштабных последствий российско-грузинского конфликта.

Следует отметить, что с той же неспособностью к формированию и поддержке новых институтов, механизмов и режимов мы сталкиваемся и в других сферах деятельности — не только в области безопасности. Одиннадцать лет назад на саммите Россия — ЕС в Санкт-Петербурге была достигнута договоренность о формировании так называемых четырех общих пространств (общее экономическое пространство; общее пространство свободы, безопасности и правосудия; общее пространство внешней безопасности; общее пространство науки и образования), которые должны были способствовать укреплению сотрудничества сторон. Позднее к этим четырем пространствам добавились дорожные карты Россия — ЕС, призванные определить конкретные цели, сроки и ориентиры по каждому из этих пространств. С тех пор мы не слишком продвинулись. Точнее, во многих отношениях мы скорее откатываемся назад, и одной из причин наших неудач является институциональный дефицит. Нам так и не удалось подписать новое соглашение о партнерстве взамен старого, давно утратившего силу. Мы не смогли перейти к безвизовому режиму между Россией и Шенгенской зоной. Мы оказались неспособны преодолеть разногласия, связанные с «третьим энергетическим пакетом» ЕС<sup>4</sup>. Даже в менее конфликтных областях, таких как сотрудничество в области науки, защиты окружающей среды или транспортной отрасли, наши успехи весьма скромны. Все сказанное выше никоим образом не обесценивает и не ставит под сомнение усилия целеустремленных лидеров — как российских, так и западных, — делавших все от них зависящее для перехода нашего сотрудничества на новый уровень. Однако общий баланс выглядит достаточно печально.

Почему мы не преуспели в вопросах институционального строительства? Почему не смогли сполна использовать потенциал последних десяти-пятнадцати лет? На все эти вопросы имеется общий ответ: обе стороны постоянно отвлекались на другие обстоятельства и ситуации, например, на глобальный кризис 2008—2009 годов, проблемы зоны евро, стремительное возвышение Китая, бурные события на Ближнем Востоке. Это лишь доказывает, что как Запад, так и Россия воспринимают отношения друг с другом как нечто вторичное, а потому легко откладывают решение связанных с этими отношениями

<sup>4</sup> Questions and Answers on the Third Legislative Package for an Internal EU Gas and Electricity Market // European Commission, 02.03.2011. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-125\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_en.htm?locale=en).

вопросов до лучших времен, а то и вовсе отказываются от них в пользу более важных и насущных вопросов. Тратить время, интеллектуальный и политический капитал на обдумывание и планирование создания новых институтов, режимов и соглашений попросту представлялось нецелесообразным.

Тем не менее улучшение отношений между Россией и ЕС и укрепление ОБСЕ как основного формата сотрудничества в Евроатлантическом регионе — это задачи исключительно важные и актуальные.

### **Как повысить «общий знаменатель» отношений между Россией и ЕС**

В последние годы характер отношений между Россией и Евросоюзом и их динамика вызывали разочарование у политиков и экспертов с обеих сторон. Преобладало мнение о кризисе доверия, связанном в первую очередь с отсутствием четкого видения стратегии развития отношений и согласованного понимания общих долговременных интересов в быстро меняющемся мире. Эксперты указывали также на ценностные различия между обществами и особенно между элитами.

Тем не менее прогноз носил почти консенсусный характер и заключался в том, что и в будущем отношения между Россией и ЕС сохранят преимущественно инерционный характер, со стабильной и положительной динамикой торгово-экономических связей, однако без серьезных прорывов в политической сфере, которые бы свидетельствовали о переходе к давно заявленному «реальному стратегическому партнерству»<sup>5</sup>.

Реальность оказалась иной. Политический кризис нарушил прежний баланс; ныне отношения развиваются в гораздо более напряженном контексте. В настоящий момент связи между Россией и Евросоюзом проходят серьезное испытание на прочность.

Стабилизация отношений произойдет на более позднем этапе, об этом свидетельствуют объективные факторы — географическая близость, история, высокий уровень экономической взаимозависимости, культурные связи, наконец, та институциональная среда, которая была создана между Россией и ЕС за прошедшие годы. Основной вопрос заключается в том, на каком уровне эта стабилизация произойдет, каким будет «общий знаменатель» (*common denominator*) отношений. Как подчеркнул министр иностранных дел России Сергей Лавров, «надеемся, что создававшаяся годами “страховочная сетка” окажется достаточно прочной и позволит нам не только восстановить доконфликтный *status quo*, но и двигаться вперед»<sup>6</sup>.

Отметим, что партнерство между Россией и Евросоюзом крайне значимо не только для обеих сторон, оно является «несущей опорой» Большой Европы

<sup>5</sup> Кулик С.А., Юргенс И.Ю. «Партнерство для модернизации» Россия — ЕС: к проблеме реализации. М.: ИНСОР, 2011. С. 6.

<sup>6</sup> Точка невозврата в отношениях с Западом еще не пройдена // On-planet.ru, 17.09.2014.  
URL: <http://www.on-planet.ru/policy/2400-tochka-nevozvrata-v-otnosheniyah-s-zapadom-esche-ne-proydena.html>

без разделительных линий, построение которой мы считаем своей стратегической целью.

В нынешних условиях считаем важным сконцентрироваться не на описании того состояния отношений, которое было бы желательно для России и ЕС, а на том, что возможно сделать при существующих условиях и ограничениях, выделив при этом направления стабилизации и последующей оптимизации отношений.

Мы исходим из того, что предпосылками для будущей стабилизации отношений на возможно более высоком уровне являются следующие положения:

*Изоляция России в любом ее варианте не отвечает интересам обеих сторон*

В условиях глобализации экономическая конкуренция выходит на принципиально новый уровень. Национальные экономики становятся все более зависимыми как друг от друга, так и от кризисов и потрясений глобального рынка. Выдержать их могут только сильные, то есть эффективные и конкурентоспособные государства.

Поэтому приоритетной задачей сегодня является повышение конкурентоспособности России в мире. При этом чем больше Россия интегрирована в мировую экономику и глобальные процессы управления ею, тем более независимой и конкурентоспособной она становится. С другой стороны, слабая и неконкурентоспособная Россия, которая неизбежно будет восприниматься как угроза безопасности на континенте, не отвечает долговременным и объективным интересам Европейского союза и его членов.

*В современном мире и России, и ЕС необходимы альянсы*

В современной системе международных отношений место любого государства (и надгосударственного образования) будет, помимо прочего, определяться его привлекательностью для потенциальных партнеров. Иными словами, строительство альянсов является даже не выбором государства, а представляет собой жесткую необходимость.

Для России среди возможных партнеров по альянсу одно из лидирующих мест занимает Европейский союз — причем с очевидным отрывом по количеству возможных направлений сотрудничества. Здесь речь может идти об ориентации не просто на отдельные проекты и направления, а на более продвинутый и комплексный характер партнерства. Не следует забывать, что ЕС — единственный международный партнер, с которым Россия заключила масштабное соглашение торгово-политического характера (Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, СПС). С другой стороны, альянсы необходимо выстраивать и Евросоюзу, который также испытывает конкурентное давление со стороны других мировых центров силы.

*Выстраивая отношения Россия — ЕС, следует отличать тактические задачи от стратегических*

Связи между государствами сложны и многоплановы, это тем более верно, если речь идет об отношениях между государством (Российской Федера-

цией) и наднациональным образованием (Евросоюзом). Это означает, что стороны решают задачи разного масштаба, а достижение целей планируется на разную временную перспективу. Таким образом, существуют тактические (краткосрочные) задачи, неотложность которых определяется текущими обстоятельствами, и задачи стратегического характера, когда желаемый результат предполагается достичь в будущем. Важно, чтобы тактические задачи не заслоняли собой задачи стратегические; так что объективно существующие для России и ЕС общие вызовы являются основой стратегического видения перспективы двусторонних отношений.

#### *Необходимо выстраивать взаимодействие на разных уровнях*

Анализируя возможности развития сотрудничества с ЕС, нельзя забывать об особой природе этого объединения. Евросоюз — наднациональное образование и одновременно группа государств. В данном случае Россия взаимодействует не с государством, а с политической системой особого типа, причем эта «особость» во многом связана с внешней политикой. Евросоюз не является сверхдержавой в традиционном смысле, а ответы и реакции на вызовы, которые демонстрирует ЕС, принципиально отличны от ответов и реакций традиционных «великих держав». В то же время Евросоюз состоит из государств, каждое из которых имеет свои национальные интересы и возможности отстаивать их.

Россия понимает сложную многоуровневую структуру Евросоюза и намерена выстраивать отношения как с Евросоюзом в целом, так и со странами — членами ЕС.

#### *Приоритетные области сотрудничества в современных условиях*

Нынешняя ситуация требует реалистического подхода. Мы не хотим опираться на завышенные ожидания, которые впоследствии неизбежно приведут к разочарованию. Сегодня нет смысла делать упор на такие темы, как кризис доверия и ценностные различия между сторонами; более разумно провести инвентаризацию областей сотрудничества, выделив те направления, где продуктивная совместная работа важна и одновременно возможна.

#### *Большая цель: (экономическая) модернизация России*

Одной из наиболее важных задач общественного развития России остается ее модернизация, перевод экономики страны на инновационный путь развития. И сотрудничество с ЕС как потенциальным источником технологий уже является положительным фактором модернизации российской экономики. Кроме того, не следует забывать, что помимо технологий Евросоюз обладает огромным объемом и опытом применения управленческих и социальных практик в экономической и технологической сферах.

Еще в 2010 году на саммите Россия — ЕС в Ростове-на-Дону было подписано совместное заявление по «Партнерству для модернизации». Этот документ включал широкий спектр направлений сотрудничества — от расширения возможностей для инвестирования в ключевые отрасли, стимулирующие

рост и инновации, создания благоприятных условий для малых и средних предприятий и укрепления сотрудничества в сферах инноваций, исследований и развития до усиления борьбы против коррупции и содействия развитию связей между людьми. Таким образом, речь идет о создании в России производства конечной продукции с иностранным участием, а также о привлечении передовых технологий и инвестиций в обрабатывающие отрасли с целью их модернизации и повышения конкурентоспособности страны.

Несмотря на то, что прогресс в реализации положений «Партнерства для модернизации» был весьма скромным, заявленные цели по-прежнему сохраняют актуальность. Так что было бы полезно вернуться к реализации направлений сотрудничества, обозначенных в этой инициативе.

#### *Визовый режим*

На декабрьском саммите 2012 года Россия и ЕС достигли договоренности о продвижении к безвизовому режиму. Установление безвизового режима, безусловно, являлось ключевой задачей политики Москвы в отношении Евросоюза, этот же вопрос был важен и для ЕС, принимая во внимание тот факт, что наибольшее число виз для въезда в страны Евросоюза выдается в консульствах, расположенных на территории России. Различия в позициях стран-членов не позволили решить вопрос об отмене виз для российских граждан, сегодня переговоры заморожены.

Понятно, что в нынешних условиях реальное продвижение на этом направлении невозможно, тем не менее данный вопрос не стоило бы снимать с повестки дня: разумнее отложить его, переведя из разряда тактических в разряд стратегических. Особенностью визовой политики является то, что любое ее ужесточение дает масштабный негативный эффект: «пострадавших» всегда оказывается значительно больше, чем предполагалось изначально. В частности, ужесточение визового режима пагубно скажется на всех направлениях гуманитарного сотрудничества между Россией и Евросоюзом, нарушив каналы мобильности и системы взаимодействия.

#### *Противодействие терроризму, экстремизму, ксенофобии*

Ксенофобия, межэтническая нетерпимость, этнический и религиозный экстремизм, терроризм по-прежнему угрожают стабильности России и Европейского союза. Число проявлений межнациональной и межконфессиональной напряженности растет с каждым годом, терроризм превратился в системную и повсеместную угрозу для безопасности граждан и государств.

В январе 2014 года Россия и ЕС приняли совместное заявление по борьбе с терроризмом (Joint EU–Russia statement on combating terrorism), в котором намечены стратегические направления сотрудничества. Базируясь на этом документе, следует конкретизировать совместные шаги и их временные рамки.

#### *Противодействие коррупции*

Коррупция сегодня является реальной угрозой не только для отдельных стран, но и для всего международного сообщества. Широкое распространение

ние коррупции и непрозрачность рынков препятствуют притоку инвестиций и тормозят рост глобальной экономики. Коррупция подрывает доверие к государственным и наднациональным институтам.

В России борьба с коррупцией провозглашена одной из приоритетных государственных задач. В то же время большинство граждан ЕС по-прежнему считают коррупцию одной из крупнейших проблем союза<sup>7</sup>. Развитие контактов и обмен опытом в этой области отвечает интересам обеих сторон, между тем сотрудничество между антикоррупционными ведомствами ЕС и России остается на крайне низком уровне.

### **Содействие повышению роли бизнеса и формированию российско-европейской бизнес-среды**

В рамках этого блока нам видится несколько перспективных направлений общей работы. Во-первых, необходимо расширять участие российских и европейских бизнес-кругов как в экспертизе, так и в процессе принятия политических решений в России и Евросоюзе. Развитие сотрудничества между исполнительной властью (на национальном и наднациональном уровнях) и частным сектором поможет не только снизить риск принятия опрометчивых политических решений, но и минимизировать негативные последствия, когда такие решения уже приняты. Кроме того, сотрудничество власти и бизнеса будет способствовать ослаблению коррупции и оздоровлению деловой среды.

Отметим, что подобная задача была поставлена еще в документе «Партнерство для модернизации», план которого предусматривал «вовлечение деловых кругов России и ЕС в деятельность органов сотрудничества Россия — ЕС, в том числе отраслевых диалогов».

Во-вторых, необходимо вкладывать усилия в формирование общей (российско-европейской) деловой среды. Здесь можно отметить позитивную роль Круглого стола промышленников России и ЕС (КСП). КСП остается авторитетным институтом многостороннего формата сотрудничества, но, к сожалению, одним из немногих институтов.

### **Сохранение и поддержание всех форм гуманитарного сотрудничества**

Гуманитарное сотрудничество — одно из наиболее успешных и наименее противоречивых направлений развития отношений между Россией и Европейским союзом. Сегодня, в условиях кризиса, важно сохранять гуманитарное взаимодействие, особенно направленное на просвещение, образование и воспитание.

В то же время поддержание гуманитарного сотрудничества — это инвестиция в будущее. Диалог, разнообразные контакты, сохранение институтов

<sup>7</sup> Табунова Н. Коррупция — это не болезнь, а преступление // Российская газета, 06.02.2007.  
URL: <http://www.rg.ru/2007/02/06/kallas.html>



и площадок взаимодействия существенно облегчат «перезагрузку» отношений, которая обязательно произойдет в перспективе. Кроме того, гуманитарное сотрудничество может стать своего рода «подушкой безопасности», способной смягчить (по крайней мере, в некоторой степени) последствия поспешных шагов и возможных ошибок политических элит.

Таким образом, необходимо прилагать серьезные усилия для сохранения и поддержания различных форм, способов, практик и инструментов гуманитарного сотрудничества, то есть всего того, что уже было наработано в предыдущие годы. Важнейшая задача — противодействие возникновению новых стереотипов и предрассудков, которые быстро формируются, однако преодолеваются с трудом. Наконец, поскольку политический кризис развивается преимущественно на уровне «высокой» политики, принципиальное значение приобретает децентрализация сотрудничества, его местный и региональный уровень.

### **Институциональный дефицит в Европе**

Скептики и пессимисты утверждают, что как в недавнем прошлом, так и в обозримом будущем крупные державы были и будут слишком озабочены собственными внутренними проблемами, чтобы вносить по-настоящему серьезный вклад в проекты международной безопасности. Едва ли, говорят они, в ближайшее время будут предложены какие-либо новые крупные проекты в области европейской безопасности: во-первых, предлагать их уже просто некому, а во-вторых (и это еще важнее), их некому финансировать. Вот почему все идеи по реструктуризации ООН, модернизации НАТО, реформированию ОБСЕ и в дальнейшем будут существовать лишь на бумаге, по крайней мере в течение ближайших нескольких лет. Здесь налицо поразительная аналогия с мировой экономической ситуацией. Достаточно вспомнить разговоры, которые велись в разгар мирового экономического кризиса о необходимости радикальной реформы МВФ и Всемирного банка, модернизации ВТО и новых мерах по предотвращению обвала мировой экономики. Прошло шесть лет. Практические шаги в этом направлении оказались робкими и неубедительными, а планы радикальных реформ уже в который раз были отложены в долгий ящик.

Однако кризис на Украине поставил нас перед фактом тяжелейшего институционального дефицита в Европе. В самом деле, все попытки разрешения кризиса (приводившие де-факто к его усугублению) выражались главным образом в телефонных разговорах между европейскими, американскими и российскими лидерами. Ни один из существующих институтов — ни Совет Россия — НАТО, ни многочисленные европейские организации, ни Совет Безопасности Организации Объединенных Наций — не смог сыграть решающую роль в предотвращении, смягчении или урегулировании кризиса. Участие в этом процессе приняла только ОБСЕ, но в весьма ограниченном объеме и лишь на поздней стадии конфликта.

Тем не менее роль ОБСЕ оказалась самой заметной и значительной по сравнению со всеми другими организациями.

## **Необходимость укрепления ОБСЕ**

В условиях драматического развития событий на Украине в 2014 году вновь оказались востребованы инструменты и механизмы кризисного регулирования, которыми располагает Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Очевидно, что ее рано вычеркивать из списка основных звеньев архитектуры европейской безопасности. В повестку дня снова включен вопрос об укреплении и реформировании ОБСЕ. Мы предлагаем начать реформирование и укрепление ОБСЕ со следующих шагов.

### *Политическое урегулирование украинского кризиса*

Первым и главным шагом, без которого невозможно восстановление взаимного доверия, должно стать политическое урегулирование украинского кризиса, основанное на уважении суверенитета и территориальной целостности Украины. В интересах всех государств — участников ОБСЕ не допустить появления в Европе еще одного затяжного неурегулированного конфликта. Совместное продвижение минского процесса, согласование и практическая реализация взаимоприемлемых договоренностей сторон могли бы в краткосрочной перспективе стать главным совместным проектом России и стран Запада на площадке ОБСЕ.

### *Встреча высокого уровня*

Раньше или позже — лучше, конечно, раньше — будет необходима встреча высокого или самого высокого уровня представителей государств — участников ОБСЕ. Состоится она в 2015 году или позже — это вопрос для конкретной проработки, и ответ на него будет зависеть в том числе от хода украинского урегулирования, то есть от развития минского процесса. Но такая встреча будет необходима для того, чтобы извлечь более значительные уроки из украинского кризиса, договориться о том, какие изменения следует внести в архитектуру европейской безопасности, наметить основные направления укрепления Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

### *Принципы и обязательства по документам ОБСЕ, сообщество безопасности*

В условиях украинского кризиса важно, чтобы государства — участники ОБСЕ подтвердили неизменную значимость и равноценность основополагающих принципов хельсинкского Заключительного акта 1975 года, парижской Хартии для новой Европы 1990 года и Хартии европейской безопасности 1999 года.

Не менее важно подтвердить их приверженность формированию свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях. Именно эту цель поставили главы государств и правительств стран ОБСЕ на встрече 2010 года в Астане.

*Действовать в соответствии с принципами ОБСЕ*

Однако одного декларативного подтверждения приверженности общим принципам, обязательствам и целям было бы недостаточно, особенно в условиях утраченного взаимного доверия. Поэтому основной акцент в подготовке решений, которые могут быть приняты в Организации в 2015 году и в последующей перспективе, стоит сделать на обсуждении мер, направленных на придание принципам ОБСЕ большей действенности и на их более эффективное претворение в жизнь. В частности, речь может идти о согласовании кодекса поведения государств — участников ОБСЕ в наиболее проблемных областях, а также о возрождении контроля над обычными вооруженными силами в Европе, повышении эффективности применения действующих мер по укреплению доверия и безопасности, их дополнению и модернизации, углублению сотрудничества в поиске совместных ответов на новые, трансграничные вызовы для безопасности региона ОБСЕ.

*Подготовка устава (учредительного документа) ОБСЕ*

Важным шагом на пути реформирования Организации могло бы стать решение о подготовке ее устава или учредительного документа, которым в юридически обязывающей форме был бы подтвержден сложившийся к настоящему времени порядок деятельности ОБСЕ и ее исполнительных органов. В ходе работы над уставом имеет смысл вернуться к вопросу о распределении полномочий и функций действующего Председателя и Генерального секретаря ОБСЕ.

*Конвенция о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ*

Параллельно с обсуждением устава целесообразно принять Конвенцию о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ, текст которой давно согласован государствами-участниками.

*Антикризисная деятельность ОБСЕ*

Заслуживают тщательной проработки предложения, направленные на существенное кадровое и финансовое укрепление Центра ОБСЕ по урегулированию конфликтов, на расширение его деятельности по мониторингу текущей ситуации и подготовке предложений в области урегулирования конфликтов. Следует рассмотреть вопрос о практической реализации принятых ранее решений о возможности развертывания самой ОБСЕ или по ее мандату операций по поддержанию мира и миростроительных миссий.

*Контроль над обычными вооруженными силами в Европе*

ОБСЕ является сегодня единственной площадкой, на которой продолжается диалог по военно-политическим вопросам безопасности в Европе. Ключевая роль в их обсуждении принадлежит Форуму ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОВБ). В рамках Форума целесообразно начать военно-технические консультации экспертов, посвященные формированию

«матрицы безопасности», определяющей взаимосвязи и степень влияния различных видов вооружений на решение боевых задач.

#### *Меры укрепления доверия и безопасности*

В рамках ведущегося в ОБСЕ обсуждения вопросов модернизации Венского документа о мерах укрепления доверия и безопасности на ближайшую перспективу целесообразно сосредоточить внимание на мерах, которые могли бы способствовать повышению эффективности верификационной деятельности. Одновременно с переговорами по дальнейшей модернизации Венского документа в рамках ФСОБ целесообразно провести систематический обзор практики и эффективности применения уже согласованных мер укрепления доверия и безопасности и их применения в кризисных ситуациях.

#### *Новые транснациональные вызовы и угрозы для безопасности*

В контексте совместного реагирования на новые вызовы и угрозы государствам ОБСЕ следует прежде всего наладить практику консультаций, а также согласования общих позиций государств-участников по более широкому кругу вопросов, выходящих за географические рамки региона ОБСЕ. Результатом таких консультаций могло бы стать принятие решений о реализации совместных мер по противодействию новым транснациональным угрозам и вызовам, включая осуществление совместной проектной деятельности за пределами региона ОБСЕ.

#### *Конвергенция интеграционных процессов*

Во взаимодействии с Европейской экономической комиссией ООН ОБСЕ могла бы стать площадкой для широкого экспертного и политического диалога по вопросам гармонизации и сопряжения интеграционных процессов в Большой Европе.

#### *Реформа в области человеческого измерения ОБСЕ*

ОБСЕ может способствовать преодолению полемики по вопросам человеческого измерения путем деполитизации обсуждения возникающих в этой сфере вопросов, формирования основанного на сотрудничестве механизма, не дублирующего другие существующие в Европе и успешно функционирующие многосторонние механизмы защиты прав человека и основных свобод.

#### *Парламентское измерение ОБСЕ*

Парламентской ассамблее ОБСЕ принадлежит особое место в структуре Организации. Она играет важную роль в утверждении ценностей и достижении основных целей ОБСЕ на всех направлениях ее деятельности — военнополитическом, экономическом и экологическом, а также в человеческом измерении.

### **Меры по недопущению маргинализации ОБСЕ**

Возможны три выхода из ситуации, предопределяющей дальнейшую поступательную маргинализацию ОБСЕ в современной архитектуре европейской безопасности.

1. Радикально повысить договороспособность государств — участников ОБСЕ. Тогда Организация и дальше сможет действовать на основе консенсуса ее участников, не испытывая при этом существенного дискомфорта. Однако современное положение дел в Европе в целом и в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в частности не дает оснований рассчитывать на достижение этой цели в краткосрочной и даже среднесрочной перспективе.
2. Ослабить зависимость ОБСЕ от уровня договороспособности ее государств-участников за счет наделения ее исполнительных органов функциями независимых структур, способных предпринимать соответствующие оперативные действия в рамках четко очерченного мандата. Дискуссии в рамках ОБСЕ в последние пять лет также не позволяют рассчитывать на достижение консенсуса по данному вопросу в краткосрочной перспективе.
3. Сочетать расширение самостоятельности (независимости) исполнительных структур ОБСЕ в рамках их мандата (и бюджета) с повышением уровня договороспособности государств-участников. На первый взгляд такая постановка вопроса еще более утопична, чем первые два варианта. Возможно, именно расширение самостоятельности исполнительных структур ОБСЕ подтолкнет государства — участники ОБСЕ к повышению уровня их договороспособности.

### **Хрупкость взаимоотношений России и Запада**

Украинский кризис со всей очевидностью продемонстрировал хрупкость наших взаимоотношений. Стороны проводили в отношении Украины собственную политику, не согласовывая свои действия и не консультируясь друг с другом. Более того, сам вопрос «европейского выбора» для Украины стал продолжением логики двухполюсного мира времен холодной войны. При этом украинской трагедии, по крайней мере в том ужасающем виде, который она приняла сегодня, можно было бы избежать, если бы обе стороны действительно приложили к этому усилия. Вместо того чтобы подчеркивать различия подходов и предъявлять друг другу обвинения, нам следовало бы поискать точки соприкосновения, способные объединить нас в этой непростой ситуации. От появления в самом центре Европы государства-банкрота под названием Украина не выиграют ни Россия, ни Запад, так как подобное развитие событий приведет к возникновению целого ряда фундаментальных угроз и вызовов для всего европейского континента, не говоря о горе и бесчисленных страданиях, которыми это обернется для жителей Украины. Восстановить отношения между Россией и западным миром в настоящий момент значительно сложнее, чем еще всего лишь несколько месяцев назад, но у нас нет иного выбора, кроме как минимизировать ущерб и двигаться дальше.

### **Санкции**

Обсуждение украинского кризиса на Западе сегодня зачастую сводится к вопросу о санкциях в отношении России. Какое количество санкций будет

достаточным? Насколько они эффективны? Кто должен за них платить? Действенность санкций как инструмента внешней политики сомнительна. Как правило, введение санкций означает провал дипломатических усилий, особенно в ситуации, когда они не соотносятся с полноценным планом политического урегулирования и с четким сценарием решения проблемы. Как бы то ни было, дискуссии на тему санкций не должны прийти на смену обсуждению будущего институтов безопасности в Евроатлантическом регионе.

## **Возрождение НАТО**

Некоторые западные политики и эксперты считают, что украинский кризис имел как минимум один положительный побочный эффект: он привел к возрождению НАТО. Некоторые могут решить, что определенные силы на Западе были готовы ухватиться за любую возможность для того, чтобы доказать целесообразность сохранения НАТО в его первоначальном формате и увеличить расходы на оборону. Мы считаем такой подход попыткой избежать обсуждения реальных угроз безопасности, которые действительно стоят сегодня перед всеми нами и требуют согласованных действий. Исчезнут ли эти угрозы, если НАТО возобновит с Москвой конфронтацию времен холодной войны? Маловероятно. Достаточно вспомнить теракты в Мадриде, Лондоне и других городах Европы, незаконную миграцию, организованную преступность, незаконный оборот наркотиков и др. Все эти проблемы носят транснациональный характер, и даже «обновленная» версия НАТО не сможет противостоять им, опираясь лишь на собственные силы. Залогом эффективности новой системы евроатлантической безопасности являются ее всеобщность, неделимость и соответствие фундаментальным интересам всех государств региона.

## **Новая система евроатлантической безопасности**

Сегодня, когда работа над новой системой евроатлантической безопасности только начинается, эта задача кажется невероятно трудной. Неспособность России и стран Запада согласовать свои подходы в отношении Украины и стремительное нарастание враждебной риторики с обеих сторон на протяжении украинского кризиса ясно показывают, что представления времен холодной войны в странах Евроатлантического региона по-прежнему живы. Уровень взаимного недоверия сегодня чрезвычайно высок. Будущее Украины рассматривалось и продолжает рассматриваться многими участниками и экспертами как «игра с нулевой суммой», а развитие ситуации в стране представляется как противостояние между проевропейскими и пророссийскими политическими силами. Такой подход затрудняет понимание ситуации, не позволяет нам четко сформулировать наши стратегические интересы и снижает вероятность того, что мы сможем помочь Украине преодолеть самый серьезный кризис в истории современной украинской государственности.

Несмотря на то что оценить все последствия украинского кризиса еще очень сложно, уже сейчас очевидно, что его основные участники — Рос-

сия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки и главным образом сама Украина — не станут в этой истории ни победителями, ни проигравшими. В XXI веке «игра с нулевой суммой» в итоге становится «игрой с отрицательным результатом», а все ее участники проигрывают. Доверие не возникнет само по себе, если мы не вкладываем в построение доверительных отношений собственные время, энергию и политический капитал. Доверие — это побочный продукт совместной деятельности, в рамках которой обе стороны учатся учитывать интересы друг друга, находить компромиссы и идти на тактические уступки ради достижения общих стратегических целей.

Украина стала центральной проблемой, с которой мы сталкиваемся сегодня, и она же должна стать ключом к ее решению. Украина развела нас по разные стороны баррикад — и Украина должна вновь объединить нас. Экономический и социальный кризис в стране принял ошеломляющие размеры, и ни Россия, ни Запад не способны справиться с ним в одиночку. Лишь объединив наши усилия, мы сможем воспрепятствовать превращению Украины в несостоявшееся государство. И сотрудничество в реализации очень конкретных и практических проектов в целях помощи Украине может постепенно восстанавливать доверие, в котором мы все остро нуждаемся.

Какие организационные структуры необходимы для осуществления этой исторической миссии? Нам не следует выбирать исключительно из ограниченного ряда организаций, отвергая все остальные. В каждой области, будь то безопасность, экономическое и социальное развитие, государственное строительство и защита прав человека, должны появиться естественные лидеры и организации, которые смогут наиболее эффективно решить конкретные задачи. При этом украинский кризис наглядно продемонстрировал, что попытки строительства новой системы евроатлантической безопасности на фундаменте идей прошлого века обречены на провал. Время вертикальной модели международных отношений прошло. Нет никаких гарантий, что любая новая структура будет лучше существующих, потенциал которых еще далеко не исчерпан. Пришло время для всех нас, на Западе и на Востоке, подумать о том, что в прошлом мы могли бы сделать по-другому. Одна из основных причин постигшей нас неудачи заключается в том, что мы стремились найти универсальное решение всех наших проблем. Мы пытались найти своего рода философский камень европейской политики, создать универсальный механизм, организацию или концепцию, которая решила бы проблемы евроатлантической безопасности раз и навсегда.

Лихорадочные разговоры о существующих и проектируемых организациях безопасности напоминают одержимость Европы идеей международных договоров и пактов в 1930-е годы. В то время европейские державы отчаянно пытались предотвратить надвигающуюся катастрофу, подписывая разнообразные двусторонние и многосторонние соглашения о сотрудничестве, ненападении, нейтралитете и пр. Всем известно, чем закончились 1930-е годы. Договоры не решили — и не могли решить — ни одной европейской или общемировой проблемы в области безопасности. Однако мы не стремимся провести параллель между 1930-ми годами и сегодняшним

днем. Мировая политика и в особенности политика в XXI веке не сводится к организациям. Многие из стремительно разворачивающихся международных процессов происходят без какого бы то ни было участия международных организаций с их тайными процедурами, бюрократической неповоротливостью и нескончаемыми дебатами. Нередко региональные и международные организации безопасности, такие как ЕС, НАТО и ОБСЕ, оказываются просто слишком медлительными, чтобы вовремя отреагировать на начинающийся кризис. В таких случаях их место занимают тактические *ad hoc* коалиции, формируемые для решения конкретных задач.

## **Заключение**

Не может быть и речи о том, чтобы отправить существующие международные организации на свалку истории — их роль по-прежнему важна. Однако глобализированный мир, если он когда-нибудь состоится, на первом этапе скорее всего будет представлять собой тесную сеть взаимодополняющих международных режимов. Что касается организаций, то они будут или реформированы, или созданы заново тогда и в том виде, в котором это потребует. Такой подход, основанный на сети отдельных, но взаимосвязанных режимов, может быть применен и к решению вопросов региональной и мировой безопасности. Для них существует множество подходящих платформ, к которым относятся совместные меры по борьбе с терроризмом, предотвращение распространения ракетного и ядерного оружия, кибербезопасность, управление миграцией, будущее энергетики и экологическая обстановка на Евразийском континенте, борьба с наркоторговлей и транснациональной преступностью, — этот список можно продолжать еще долго. Для создания таких режимов, возможно, потребуются одновременные усилия во многих сферах, и прорыв в одной области может способствовать успеху работы по некоторым смежным направлениям.

Каждый из этих режимов должен иметь в основе собственные процедуры, собственный список участников, географию и принципы выработки единого подхода. Роль отдельных государств в различных режимах будет разной: проблемы ядерных вооружений и миграции не одинаково актуальны для всех стран. Опыт подсказывает, что эффективность международных режимов будет зависеть от ряда факторов.

Во-первых, такие режимы возникают лишь в тех областях, в которых существуют значимые общие интересы, причем эти интересы действительно должны восприниматься участниками как общие. Мы убеждены, что такое восприятие является ключом к успеху многих субрегиональных форматов сотрудничества, включая сотрудничество на Евразийском континенте. То же самое касается и различных конкретных международных режимов с четкими функциями, таких как, например, международный режим безопасности гражданской авиации. Данные системы, естественно, проще создать в технически и политически нейтральных областях, постепенно переходя к решению более чувствительных вопросов.



Во-вторых, эффективность таких режимов в значительной степени зависит от степени их вовлеченности в деятельность мирового экспертного сообщества. Совместные политические декларации немногого стоят, если в их основе не лежит прочный фундамент экспертного анализа и предложений. Вот почему в каждой области сотрудничества необходим непрерывный и практико-ориентированный диалог на уровне экспертов. Не будет преувеличением сказать, что успех международных режимов зависит от способности экспертов и специалистов, представляющих интересы стран-участниц, говорить на одном языке.

В-третьих, серьезным преимуществом режимов перед жесткой системой институтов является открытость и гибкость первых. Следует воспользоваться этим преимуществом, приглашая к участию все заинтересованные стороны. Как правило, режимы не дают участникам права вето, в них не существует четкого разделения участников на великие державы и все прочие страны. Более того, в некоторых случаях они допускают участие негосударственных субъектов, играющих определенную роль в международной политике.

В-четвертых, такие режимы являются эффективным инструментом для снижения уровня неопределенности в отношениях ключевых игроков. Доверие и каналы коммуникации, созданные в одной области, снижают риски и неопределенность в других сферах. В этом смысле режимы являются более гибким, если сравнивать с институтами, но при этом крайне эффективным инструментом, способным нейтрализовать анархичную природу международных отношений.

В-пятых, — и здесь, пожалуй, кроется главная трудность — понимая, что безопасность в наши дни и в наше время всегда является общей, мы должны научиться изолировать и защищать успешные международные режимы от проблем, кризисов и конфликтов в других областях. Наш мир взаимосвязан, но мы не должны сводить наше сотрудничество в области безопасности к наименьшему общему знаменателю. Мы не должны позволить очередному кризису в наших отношениях — а такие кризисы не могут периодически не происходить — отбросить наше сотрудничество во всех областях обратно к исходной точке. Следует отказаться от привычки связывать успех в одной области с уступками в других, не связанных с ней сферах. Принцип неделимости должен повышать уровень региональной и глобальной безопасности, а не разрушать ее.

Романтики, мечтающие о свершившейся глобализации мира, могут назвать эти предложения идеями без полета и вдохновения и посчитать их чересчур приземленными. Однако медленное и равномерное движение вперед по долгому пути решения практических проблем международной безопасности предпочтительнее, чем стремление к излишне оптимистичным целям, продиктованным сиюминутной политической выгодой. Эти цели могут лишь заморозить весь процесс создания новой архитектуры региональной и глобальной безопасности. Основанный на режимах путь к более устойчивой системе международной безопасности потребует упорства и долгих лет

кропотливой работы. Но в конце концов он может оказаться более продуктивным, чем амбициозные планы последних двух десятилетий, которые продолжают существовать только на бумаге.

Осуществляя разработку различных режимов в области безопасности и включая их в число элементов международной системы, мы не должны отказываться от повышения эффективности имеющихся международных организаций. Существует множество предложений в этой области, и недостатка в новых идеях нет. Реальной проблемой является нехватка политической воли, решимости и готовности ключевых игроков пожертвовать сиюминутными тактическими выгодами ради реализации стратегических интересов. Существует очевидная и неотложная потребность в реформировании системы ООН, которое должно носить взвешенный и при этом глубокий характер, в целях усиления роли региональных организаций путем передачи им части полномочий ООН и более эффективного использования потенциала общественной дипломатии и частного бизнеса в урегулировании конфликтов. В не меньшей степени необходима и реформа системы международного права, включая переосмысление таких основополагающих понятий, как «агрессия», «суверенитет», «право на самоопределение», «гуманитарная интервенция», «информационная безопасность», и многих других.

В заключение следует отметить, что мы не сможем двигаться вперед, не разговаривая друг с другом. В кризисные периоды необходимо не отказываться от взаимодействия с оппонентом, а активизировать его. Отсутствие официального диалога между Россией и США, а также между Россией и НАТО является ключевым препятствием на пути к разрешению текущего кризиса. Представители гражданского общества (НПО) могут по меньшей мере обеспечить продолжение консультаций на экспертном уровне («второй трек») и подготовить почву для дипломатического прорыва.

### 3. Преодоление разногласий и пересмотр общих интересов с Россией. Позиция европейских экспертов<sup>9</sup>

Украинский кризис и российская реакция на эти события застигли Европу врасплох. Европейским странам потребовалось немало времени и сил на то, чтобы выработать общую позицию в рамках Европейского союза (ЕС) и НАТО. Такое многообразие мнений по вопросу политики России и Украины обусловлено различиями в политических и экономических приоритетах отдельных государств, а также влиянием географических, исторических и многих других факторов. Вследствие этого реакция Европы на кризис была менее быстрой и последовательной, чем реакция США. В то же время европейские страны — члены НАТО и ЕС проявили твердое намерение искать пути к решению этой проблемы и выработать единый комплекс мер в ответ на поведение России. Наиболее заметным результатом этих усилий стали введение санкций против России и достижение консенсуса по итогам Уэльского саммита НАТО в 2014 году. На протяжении всего периода кризиса в Европе происходила борьба между краткосрочными интересами и позициями отдельных стран и глубоким, хотя и не всегда отчетливым убеждением в том, что на кону стоят более важные интересы, а может быть, и сама судьба союза европейских стран.

В данном разделе изложена позиция европейских экспертов в отношении проблем, интересов и институтов, вокруг которых разворачивается кризис. Выявлены основные точки напряженности и разногласия между европейскими государствами и Россией. Обсуждаются сохранившиеся общие интересы и аргументы, которые могли бы убедить стороны действовать в соответствии с этими интересами. Также рассматривается значение предлагаемой повестки дня в области сотрудничества для НАТО, ЕС и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

#### Противоречивые интересы

Прежде чем приступать к переосмыслению общих интересов, необходимо понять и признать различия в позициях европейских государств и России.

Сегодня при более детальном рассмотрении характера разногласий с Россией обнаруживаются три важных аспекта.

Во-первых, на идеологическом уровне авторитарный стиль управления в России все сильнее противоречит принципам европейского либерализма.

<sup>9</sup> Материал подготовлен при участии следующих экспертов: Пол Хильде, доцент Норвежского института исследований в области обороны; Маркус Кайм, старший научный сотрудник отдела международной безопасности аналитического департамента Германского института международных отношений и вопросов безопасности; Ян Кернс, директор Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN); Лукаш Кулеса, руководитель исследовательского подразделения Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN).

С точки зрения Запада, действия Москвы на международной арене также далеки от образца приверженности международному порядку, основанному на общих правилах. Этот разрыв в системах ценностей представляется особым источником напряженности, учитывая, что формально Россия до сих пор связана определенными обязательствами по защите прав человека, в том числе в рамках ряда документов ОБСЕ и Совета Европы. Многие европейцы — от лидеров общественного мнения и групп, представляющих интересы гражданского общества, до простых граждан — ожидают, что правительства европейских стран примут этот факт во внимание при выработке политики в отношении Москвы.

Вторым источником разногласий является вопрос статуса общих соседей на постсоветском пространстве. Большинство европейских стран по-прежнему с опаской относятся к идее о том, чтобы предлагать государствам, расположенным между Россией и границами НАТО или ЕС, членство в одной из этих организаций, пусть даже в очень отдаленной перспективе. Тем не менее в Европейском союзе существует общее мнение о том, что граждане таких стран, как Украина, Молдова или Грузия, выиграли бы от укрепления политических, экономических и военных отношений с Западом и приведения своих структур управления в соответствие с западными стандартами. Это убеждение лежит в основе таких программ сотрудничества с внешними партнерами, как «Восточное партнерство» ЕС или «Партнерство ради мира» НАТО. Россия, судя по всему, трактует эту западную политику как посягательство на свои законные интересы и, следовательно, стремится ограничить возможности выбора политических решений у общих соседей, вынуждая их либо вступать в организации, в которых Россия играет ведущую роль, либо принимать менее формализованные отношения зависимости от России. До сих пор не было разработано ни одной жизнеспособной модели, которая позволила бы сблизить два этих представления о будущем общих соседей.

Вопрос о статусе общих соседей неразрывно связан с третьей, более широкой проблемой, которая касается функционирования евроатлантической системы безопасности. Европа заинтересована в сохранении системы, основанной на Уставе ООН, хельсинкских принципах 1975 года и парижской Хартии для новой Европы 1990 года. В соответствии с данной системой отношения между странами основаны на принципах равенства, уважения суверенитета и территориальной целостности, запрета на применение силы, а также соблюдения прав человека и принципов демократии. По мнению европейских экспертов, политика, которую проводит в последнее время Россия, отражает принципиально иной подход к обеспечению региональной безопасности на евроатлантическом пространстве. Россия трактует такие нормы, как неделимость безопасности или невмешательство во внутренние дела других государств, таким образом, чтобы сохранить свое влияние на ближайших соседей, дать Москве право вето в отношении деятельности ЕС и НАТО в данном регионе и обеспечить стабильность других авторитарных режимов в зоне ответственности ОБСЕ. Россия заявляет о том, что применение ею силы с целью защиты своих интересов сопоставимо с применением силы Западом

в 1999 году в Косово, в 2003 году в Ираке и в 2011 году в Ливии и столь же правомерно. Более того, Москва, по-видимому, убеждена в том, что Запад провоцирует «цветные революции», которые ряд российских государственных и военных деятелей считают западным методом асимметричной войны, с целью ослабления и окружения России.

### **Общие интересы России и Европы**

До тех пор пока Россия и Европа не достигнут согласия по вышеперечисленным ключевым вопросам, нет оснований рассчитывать на успехи в строительстве общего пространства в сфере политики, экономики и обеспечения безопасности от Лиссабона до Владивостока, даже если все признают, что в долгосрочной перспективе создание подобной зоны будет полезно для всех европейских стран, в том числе для России.

Украинский кризис негативно отразится на сотрудничестве даже в тех областях, где такие общие интересы очевидны.

В то же время в условиях международной политики XXI века важно продолжать налаживать сотрудничество, несмотря на трудности. Хотя геополитическая борьба, по-видимому, вновь сосредоточена в центре Европы, она происходит в условиях рассредоточения возможностей между разными странами мира. Ни одно государство не располагает всеми необходимыми средствами для того, чтобы в одиночку противостоять всем угрозам и вызовам, с которыми оно сталкивается. Необходимость сохранения и укрепления сотрудничества с Россией в некоторых сферах сегодня даже острее, чем в разгар холодной войны, когда взаимодействие с Советским Союзом развивалось и поддерживалось, несмотря на кризисы. С точки зрения европейских аналитиков, участвующих в этом проекте, существует ряд приоритетных направлений сотрудничества, которые должны быть сохранены, невзирая на вышеперечисленные принципиальные разногласия.

### **Предотвращение более масштабного военного конфликта в Европе**

Несмотря на присоединение Крыма и интервенцию в восточные области Украины, вполне вероятно, что российское руководство понимает, какими колоссальными и страшными окажутся последствия непосредственного военного столкновения со странами НАТО. Точно так же и государства — члены НАТО, судя по всему, не заинтересованы в эскалации напряженности в отношениях с ядерной державой до уровня непосредственной конфронтации. В ходе Уэльского саммита 2014 года страны — члены НАТО договорились об относительно незначительном усилении восточного рубежа территории альянса, ориентированном на укрепление обороноспособности. На момент публикации данного материала предложения об оказании Украине поддержки в форме значительных поставок вооружений и военной техники по-прежнему оставались предметом жарких споров, что свидетельствует о нежелании европейцев принимать меры, повышающие вероятность непосредственного столкновения с Москвой.

По-видимому, основная опасность состоит в риске непреднамеренной эскалации в результате инцидента с участием военных или правоохранительных ведомств России и других европейских государств и членов НАТО. По итогам исследования, проведенного недавно Европейским сообществом лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN), было выявлено более пятидесяти отдельных случаев столкновений между военнослужащими России, НАТО и других западных стран за период с марта по декабрь 2014 года<sup>9</sup>. Среди этих инцидентов можно упомянуть с трудом предотвращенные столкновения самолетов, сближение морских судов и похищение российскими спецслужбами эстонского разведчика на территории Эстонии, а следовательно, и НАТО. В нынешней обстановке любой подобный инцидент, влекущий за собой человеческие жертвы или существенный ущерб для одной из сторон, может спровоцировать ответную реакцию в виде либо непосредственно военных действий, либо активизации военных операций в приграничных областях. В результате напряженность будет нарастать, и любой из сторон будет трудно полностью взять ситуацию под контроль или остановить развитие конфликта.

Во избежание такого исхода европейским государствам и России надлежит проявлять сдержанность во всех инстанциях военного командования, особенно в отношении деятельности их вооруженных сил в приграничных областях. Для повышения предсказуемости и стабильности обеим сторонам следует принимать меры, направленные на укрепление прозрачности, доверия и безопасности, т.е. меры, согласованные в рамках ОБСЕ, например, закрепленные в Венском документе.

### **Спасение украинской экономики и предотвращение разрыва отношений Европы и России в области энергетики**

В центре нынешнего кризиса лежат вопросы, связанные с вектором политической и экономической интеграции Украины (с ЕС или с Россией). Принятое президентом Виктором Януковичем в ноябре 2013 года решение приостановить подготовку к подписанию соглашения об ассоциации с ЕС спровоцировало волну протестов, кульминацией которых стало отстранение Януковича от власти.

Хотя вопрос о том, какие последствия повлечет за собой реализация этого соглашения об ассоциации, остается нерешенным, в Донбассе с разной степенью интенсивности по-прежнему идут боевые действия, а экономическое положение страны продолжает ухудшаться. По официальным оценкам Киева, в 2014 году объем валового внутреннего продукта (ВВП) Украины уменьшился на 6,7%. Без помощи извне в виде займов Международного валютного фонда (МВФ) и ЕС украинская экономика в ближайшие годы скорее всего не сможет существовать.

<sup>9</sup> Interactive Map of Russia-West Dangerous Military Encounters Updated // ELN, 15.12.2014. URL: [http://www.europeanleadershipnetwork.org/interactive-map-of-russia-west-dangerous-military-encounters-updated\\_2262.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/interactive-map-of-russia-west-dangerous-military-encounters-updated_2262.html); см. также текст доклада Frear T., Kulesa L., Kearns I. Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014 // ELN, ноябрь 2014. URL: <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2014/11/09/6375e3da/Dangerous%20Brinkmanship.pdf>

С точки зрения европейских экспертов, предотвращение краха украинской экономики по-прежнему является одной из первоочередных задач. Европейцы, судя по всему, молчаливо признают, что в одиночку ЕС и МВФ не смогут оказать Украине всю необходимую поддержку и что некоторое сотрудничество со стороны России потребуется, чтобы избежать худшего из возможных сценариев. Именно поэтому ими было принято решение отложить реализацию экономической части соглашения об ассоциации с ЕС до декабря 2015 года из опасений, что Россия может заставить Украину понести дополнительные издержки, если ее позиция по поводу приостановления исполнения Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли не будет принята во внимание.

Россия стремится использовать экономическую слабость Украины для того, чтобы влиять на внутренние процессы, происходящие в Киеве. Однако развал украинской экономики может повлечь за собой значительные издержки и для самой России. Очевидно, что объем торговли России с Украиной в таком случае сократится еще сильнее, что нанесет ущерб российской экономике. Но, пожалуй, еще важнее тот факт, что на Украине Россию многие воспринимают как источник экономических проблем, и подобные события могут настроить значительную часть населения против России и подтолкнуть киевские власти в объятия Евросоюза.

С другой стороны, если Россия согласится с необходимостью ослабить давление на украинскую экономику, то это может способствовать созданию платформы для обсуждения возможного сотрудничества России и ЕС в целях помощи Украине. Эта платформа, в свою очередь, может стать основой для диалога по поводу укрепления экономических отношений на всем пространстве от Лиссабона до Владивостока.

Россия и Европа также заинтересованы в сохранении энергетического сотрудничества. Российские ресурсы играют важную роль в структуре энергетики нескольких европейских государств. Россия поставляет треть всей импортируемой Евросоюзом нефти и четверть угля и других видов твердого топлива. Кроме того, на нее приходится приблизительно 30% ввозимого странами ЕС газа, а в ряде государств, расположенных в восточной и юго-восточной частях ЕС, уровень зависимости от поставок российского газа составляет от 80 до 100%<sup>10</sup>. В свою очередь Европа представляет для России предсказуемый и стабильный источник дохода. Однако в будущем эти отношения взаимозависимости могут измениться. Жесткий подход России по отношению к Украине и подспудная угроза прекращения поставок газа делают аргументы сторонников сокращения зависимости Европы от российских нефти и газа все более весомыми. К тому же и российские власти, по видимому, рассматривают возможность наращивания экспорта газа в Китай с целью диверсификации и сокращения зависимости от европейских рынков сбыта.

<sup>10</sup> Energy Production and Imports // Eurostat.

URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports)

## **Оказание гуманитарной помощи и содействие восстановлению пострадавших в ходе войны областей Украины**

В результате присоединения Россией Крыма и почти открытой поддержки сепаратистов на востоке Украины разгорелся вооруженный конфликт, который к началу 2015 года унес жизни более пяти тысяч человек. Полные сведения о размере ущерба, нанесенного частной собственности, промышленности и инфраструктуре страны вследствие боевых действий в Донбассе, пока отсутствуют, однако, по предварительным оценкам, для оказания помощи только тем областям, которые контролируются Украиной, потребуется от одного до двух миллиардов долларов<sup>11</sup>. По данным Организации Объединенных Наций, около 5,2 миллиона человек на Украине проживают в областях, пострадавших от конфликта, а более миллиона человек бежали в другие области Украины, в Россию и другие соседние страны<sup>12</sup>.

В случае достижения устойчивого прекращения огня на востоке Украины европейские страны и Россия должны принять меры для незамедлительного предоставления гуманитарной помощи и начала восстановительных работ, так как подобные шаги в полной мере отвечают их общим интересам. Учитывая ограниченность российского бюджета и наличие других приоритетов, Россия должна быть особенно заинтересована в получении сторонней помощи для восстановления Донбасса, контролируемого пророссийскими силами.

Весной 2015 года планируется провести международную конференцию доноров с целью восстановления Донбасса, которая могла бы способствовать налаживанию более масштабного сотрудничества по этому вопросу при определенном участии России. Разумеется, неизбежны резкие возражения против привлечения России к этой работе, поскольку, по мнению украинцев и европейцев, именно она несет основное бремя ответственности за разжигание конфликта и, следовательно, за нанесенный ущерб. Единственной реальной альтернативой является оказание Западом помощи исключительно тем областям, которые контролируются украинскими властями, с тем чтобы Россия сама занималась поддержкой территорий, захваченных сепаратистами. Однако такой путь, вероятнее всего, приведет к постепенному разрыву экономических связей с остальной частью Украины и к замораживанию конфликта в данном регионе. Таким образом, представляется целесообразным определить отдельные сферы в проектах восстановления, в которых с согласия Украины и, возможно, при участии ОБСЕ или учреждений ООН не исключено сотрудничество между европейскими донорами и Россией.

<sup>11</sup> \$2 Billion Needed to Restore Donbas // УНИАИ, 14.10.2014. URL: <http://www.unian.info/economics/995748-2-bl-needed-to-restore-donbas.html>

<sup>12</sup> Guilbert K. More than 1 Million Flee, Ukraine Close to 'Humanitarian Catastrophe' // Reuters, 08.01.2015. URL: <https://www.uk.news.yahoo.com/more-1-million-flee-ukraine-close-humanitarian-catastrophe-182157516.html#8pTsTQs>



## **Диалог по поводу будущего порядка обеспечения безопасности в Европе**

В Европе сохраняются разногласия по поводу общего влияния украинского кризиса на европейский порядок безопасности. Некоторые считают, что единственная возможность двигаться вперед состоит в том, чтобы убедить (или вынудить) Россию вернуться к соблюдению правил игры, установленных после окончания холодной войны, что предполагает ее уход со всех оккупированных украинских территорий. Пока этого не произойдет, в сфере безопасности возможно лишь базовое взаимодействие с Россией, которую следует считать чужой в европейской системе. Некоторые призывают к более тщательному изучению причин сбоя в европейском порядке безопасности, в том числе к анализу тех ситуаций, в которых расшатывание системы могло быть вызвано действиями Запада, например, процессами расширения НАТО и ЕС или развитием американской системы противоракетной обороны. С этой точки зрения европейским государствам следует все же попытаться удержать Россию внутри системы, для чего может потребоваться рассмотрение претензий России. В таком случае правила игры в отношении общих соседей НАТО/ЕС и России необходимо обсудить повторно.

Условия обеспечения региональной стабильности, противоречивые трактовки хельсинкских принципов и актуальность парижской Хартии для новой Европы 1990 года требуют обсуждения как внутри самой Европы, так и между представителями различных европейских стран, России и США. В то же время маловероятно, чтобы это обсуждение можно было эффективно вести в рамках международных организаций, таких как ОБСЕ, Совет Европы или Совет Россия — НАТО, учитывая укоренившиеся официальные позиции всех сторон. В этой области свою положительную роль может сыграть неофициальная дипломатия.

В конце концов если достигнуть нового уровня взаимопонимания с Россией в рамках европейского порядка безопасности и его эффективного практического воплощения не удастся, то с обеих сторон будут расти издержки и потенциальные угрозы, обусловленные нестабильностью *status quo*.

## **Сотрудничество в сфере решения отдельных мировых и региональных проблем**

И Европа, и Россия также заинтересованы в продолжении сотрудничества по ряду мировых и региональных проблем. Было бы наивно ожидать, что такое сотрудничество по мировым вопросам постепенно распространится на сферы интересов обеих сторон в Европе и в соседних странах и облегчит решение вопросов в регионе, однако такое взаимодействие все равно будет полезно. Следует помнить о том, что украинский кризис разгорелся примерно в то время, когда Россия, США и ряд европейских стран чрезвычайно плотно работали вместе над организацией хранения и уничтожения запасов сирийского химического оружия.

Сотрудничество в рамках сдерживания ядерной программы Ирана продолжается, несмотря на кризис, по крайней мере на момент подготовки данного

материала. Россия по–прежнему не меньше Европы заинтересована в сохранении сложившегося международного порядка, основанного на положениях Устава ООН, и в борьбе с различными проблемами глобального характера. Возможны и другие направления сотрудничества. С точки зрения Запада, сотрудничество с Россией не всегда является необходимым для реализации европейских интересов, и потому такие возможности скорее всего будут оцениваться отдельно в каждом конкретном случае с учетом привлекательности той или иной сделки.

Защита международной системы нераспространения оружия массового поражения (ОМП) является основной сферой общих интересов в перечне краткосрочных приоритетов. Ни одна из сторон не выиграет от распространения ОМП вследствие краха режимов, предписанных Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) или Договором о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), появления новых ядерных держав или применения биологического и химического оружия<sup>13</sup>. После подъема группировки ИГИЛ (Исламское государство Ирака и Леванта) на Ближнем Востоке сдерживание угрозы, исходящей от террористических организаций радикальной исламистской направленности, также стало объединяющим началом, несмотря на различия в подходах к борьбе с конкретными террористическими организациями. Сотрудничество в этом направлении предполагает принятие мер на уровне ООН для предотвращения радикализации, а также взаимодействие между службами разведки и в некоторой степени обмен информацией.

Несмотря на украинский кризис, продолжается сотрудничество с Россией на региональном уровне — в Арктическом, Балтийском и Черноморском регионах — по проблемам, связанным с морем, в том числе по вопросам использования ресурсов, предотвращения загрязнения, поисково–спасательной деятельности и другим практическим аспектам. Кроме того, в нескольких регионах продолжается трансграничное взаимодействие. Россия проявила интерес к поддержанию обычной деятельности на соответствующих направлениях. Страны ЕС и НАТО ввели ряд ограничений на сотрудничество, особенно в рамках Совета Россия — НАТО. Однако интересы всех европейских стран сходятся в том, чтобы сохранить прежний объем повседневного взаимодействия на низовом уровне с целью обеспечения безопасности всех европейских граждан (например, сотрудничество в сфере борьбы с преступностью, в том числе с незаконным оборотом наркотиков и торговлей людьми, а также в сфере спасения на море), поддержания трансграничных связей и охраны окружающей среды.

## **Последствия для основных многосторонних институтов в Евроатлантическом регионе**

Осуществление сотрудничества в перечисленных сферах не может быть и не будет прерогативой только одного института. В связи с этим рассмотрим возможную роль НАТО, ЕС и ОБСЕ в будущем.

<sup>13</sup> В этой обстановке решение России прекратить свое участие в Саммите по ядерной безопасности, направленном на укрепление международного сотрудничества в сфере охраны ядерных материалов во всем мире от угрозы кражи и саботажа, вызывает беспокойство.

## **Роль НАТО в реализации общих интересов**

НАТО продолжит наращивать меры по сдерживанию в отношении России и осуществит шаги, согласованные в ходе Уэльского саммита, чтобы успокоить государства, расположенные в восточной части территории Североатлантического альянса<sup>14</sup>. Россия решила отнестись к действиям НАТО как к угрозе, однако большинство европейцев усматривают в них необходимые меры для того, чтобы недвусмысленно указать России границы дозволенного, что, в свою очередь, важно для поддержания стабильности и последующей реализации общих интересов.

В краткосрочной перспективе роль НАТО в реализации общих интересов будет ограниченной. Для предотвращения непосредственного военного противостояния НАТО следует четко разъяснить России, что именно предпринимается на восточном рубеже территории альянса в рамках пересмотренной политики сдерживания и заверений, в том числе дать четкое описание мер, которые будут приняты в ответ на дальнейшие военные действия со стороны России. Для этого следует задействовать Совет Россия — НАТО, который может продолжать встречи на уровне послов. На внутреннем уровне НАТО следует также удостовериться в том, что процедуры, применяемые в случае инцидентов с участием российских военных, известны и однозначно трактуются в рамках всего альянса, а также основаны на принципе сдержанности. НАТО также необходимо скоординировать позиции своих членов и подготовиться к обсуждению с Россией мер по обеспечению прозрачности в военной сфере, укреплению доверия и безопасности, которое может состояться на каком-то этапе в рамках ОБСЕ или на субрегиональном уровне.

Альянсу также необходимо участвовать в любых обсуждениях, касающихся будущего европейской системы безопасности. Позиция НАТО по вопросу дальнейшего расширения и отношений с общими соседями по-прежнему остается источником серьезных разногласий с Россией, и это необходимо учитывать в дискуссии. Руководящим принципом для построения дальнейших отношений НАТО с Россией остается решение, выработанное в рамках Уэльского саммита: условием возобновления партнерства с Россией являются «четкие, конструктивные изменения в действиях России, свидетельствующие о соблюдении международного права и ее международных обязательств и обязанностей»<sup>15</sup>.

## **Роль ЕС в реализации общих интересов**

Евросоюзу предстоит сыграть важную роль в предотвращении краха украинской экономики, а также в предоставлении гуманитарной помощи и содействии восстановлению пострадавших областей. ЕС необходимо выполнить свои обещания по поводу экономической поддержки и совместно с Киевом принять меры для совершенствования системы управления и институ-

<sup>14</sup> Statement by the NATO Defence Ministers on the Readiness Action Plan // NATO, 05.02.2015.  
URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_117222.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_117222.htm)

<sup>15</sup> Wales Summit Declaration // NATO, 05.09.2014. URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)

циональных механизмов Украины, в том числе за счет выделения особой миссии для реформирования структур обеспечения безопасности граждан. Кроме того, отдельные лидеры европейских стран участвовали в «челночной дипломатии» с целью стабилизации ситуации на востоке Украины даже без официального мандата Евросоюза, и в будущем они могут быть полезны для взаимодействия с Россией на высшем уровне.

Если боевые действия на востоке Украины будут прекращены, то для согласования совместных действий по стабилизации украинской экономики следует использовать трехсторонний процесс консультаций между ЕС, Украиной и Россией по поводу последствий исполнения Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли для России и сформировать кон тактную группу по решению газового вопроса.

ЕС стал важным посредником в заключении в октябре 2014 года промежуточного соглашения о возобновлении поставок российского газа на Украину и о порядке погашения украинского долга перед Россией, которое было направлено на предотвращение перебоев в поставках российского газа через газотранспортную систему Украины. На данный момент Россия пытается представить маршрут через Украину как ненадежный и надавить на Европу, чтобы добиться поддержки транспортировки газа по альтернативным путям, в том числе по трубопроводной системе «Северный поток» и запланированному маршруту через Турцию. Европа оказалась в неловком положении, пытаясь поддержать Украину в ее стремлении согласовать разумные условия дальнейших поставок российского газа и одновременно составляя план действий на случай перебоев с поставками газа в ближайшие годы.

На данный момент Евросоюз стремится повлиять на российскую политику за счет постепенного ужесточения санкций. В дальнейшем роль ЕС должна быть более обширной. Ему следует участвовать в возобновлении диалога по поводу характера и стабильности европейского порядка в целом и по поводу правил игры в отношении общих соседей. Для этого может потребоваться поиск баланса между политикой санкций в отношении России и мерами, направленными на возвращение России в лоно евроатлантических политических норм. Четкое и недвусмысленное заявление с повторным перечислением целей политики «Восточного партнерства» (без указания перспектив членства, без связи с вопросами членства в НАТО и без требований разорвать экономические связи с Россией) и описанием взглядов ЕС на будущие отношения с Москвой могло бы способствовать созданию пространства для взаимодействия ЕС и России.

## **Роль ОБСЕ**

К удивлению многих наблюдателей, из всех международных организаций, участвующих в урегулировании украинского кризиса, наибольших успехов смогла добиться именно ОБСЕ, которая занималась предоставлением объективной информации о развитии событий на Украине, осуществляла наблюдение за ходом выборов, договаривалась о поставках гуманитарных грузов и

о заключении соглашений о прекращении огня, а также руководила процессом мониторинга соблюдения режима прекращения огня. Таких результатов удалось достичь не только благодаря всеобъемлющему характеру деятельности этой организации и опыту ее сотрудников, но и благодаря бесценной помощи Швейцарии, которая выступала в качестве председателя ОБСЕ в 2014 году. Эксперты надеются, что этот уровень поддержки сохранится и в период председательства Сербии в 2015 году.

С точки зрения европейских экспертов, ОБСЕ принадлежит важная роль в восстановлении действенного режима прекращения огня на Украине. Помимо этого она может помочь в пересмотре украинских конституционных норм и нормативно-правовой базы, касающейся Донбасса, и поделиться с Украиной опытом разрешения вопросов, связанных с меньшинствами, демилитаризацией зон конфликта и примирением.

Учитывая, что в ОБСЕ представлены и Россия, и страны — члены НАТО, и Украина, и другие общие соседи, эта организация также может сыграть важную роль в качестве площадки для возобновления мер, направленных на укрепление доверия и безопасности, возобновления диалога по контролю над вооружениями; а также служить платформой для диалога по таким вопросам, как пересмотр Венского документа, ДОВСЕ и Договора по открытому небу.

В то же время есть серьезные сомнения в том, что ОБСЕ сможет стать площадкой, в рамках которой станет возможным успешное обсуждение будущего европейской архитектуры безопасности. Применение силы одним из членов ОБСЕ (Россией) против другого члена — Украины — нанесло удар лежащему в основе этой организации замыслу создания евроатлантического и европейского сообществ безопасности. К тому же большинство европейских стран вряд ли согласятся отвести ОБСЕ ведущую роль в решении вопросов безопасности в Европе, если это будет, по их мнению, ограничивать их собственные внешнеполитические возможности либо роль и сферу ответственности НАТО и ЕС во взаимодействии с Восточной Европой, Кавказом и Центральной Азией.

Независимо от того, сможет ли ОБСЕ стать площадкой для подобной дискуссии, принятое в январе 2015 года решение об учреждении Группы видных деятелей ОБСЕ с целью подготовки предложений по «повторной консолидации» системы европейской безопасности в качестве «совместного проекта» представляет собой первую серьезную попытку обдумать вышеперечисленные проблемы со стратегической точки зрения по поручению правительств<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> All Participants of Panel on European Security as a Common Project Confirmed // OSCE, 12.01.2015.  
URL: <http://www.osce.org/cio/133986>

## Для заметок

## Для заметок

**Российский совет по международным делам**

**ПРЕОДОЛЕНИЕ РАЗНОГЛАСИЙ В ВОПРОСАХ БЕЗОПАСНОСТИ В 2015 ГОДУ**  
**Российская, американская, европейская позиции**

Издательство «Спецкнига»

Тел. +7 (495) 744–61–79

[www.specialbook.net](http://www.specialbook.net)

Оформление — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:

<http://www.trooloc.com>

Формат 70×100 1/16. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 3,5. Тираж 500 экз.