

Смягчение будущих кризисов на пространстве «общего соседства»:

возможно ли предотвратить конфликт между Западом и Россией?

Введение

За последние два года отношения между Россией и Западом достигли наихудшего состояния со времен «холодной войны». Обвинения России в кибер-вмешательстве в недавние выборы в США, призванном помочь Дональду Трампу победить, являются еще одним показателем того, насколько все плохо. Не будет преувеличением сказать, что отношения уже находятся в состоянии глубокого кризиса, и, несмотря на неопределенность в части подхода, который президент Трамп будет использовать в рамках взаимоотношений с президентом Путиным в целом, не исключено, что кризис вскоре усугубится.

В настоящем докладе представлен анализ того, каким образом обе стороны могут предотвратить такое развитие событий, продолжая защищать свои интересы. Здесь также рассматривается более эффективный подход к избежанию и урегулированию кризиса, в особенности в связи с событиями, происходящими на пространстве общего соседства в Восточной Европе. Под «общим соседством» мы понимаем — согласно основной типологии ЕС — шесть стран постсоветского пространства, расположенные между территориями расширившихся ЕС и НАТО и России: Белоруссия, Украина, Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан.

Настоящий доклад разделен на три основных раздела. В разделе 1 описывается многоаспектный характер существующего кризиса в отношениях между Россией и Западом, а также объясняются расхождения в позициях относительно общего соседства. В разделе 2, в дополнение к этой более общей вводной информации, представлен краткий, но предметный анализ некоторых сценариев, реализация которых может вызвать дальнейшую эскалацию кризиса на пространстве общего соседства. Темой, лежащей в основе второго раздела, является то, что европейские дела находятся в состоянии практически постоянного изменения, и что частью проблемы является не то, как удержать статус-кво, а как наилучшим образом подготовиться к изменениям так, чтобы они не стали новым источником разногласий в отношениях между Россией и Западом.

В разделе 3 настоящего доклада приводится ряд рекомендаций в отношении того, каким образом можно наиболее эффективно обеспечить избежание кризиса в будущем. Здесь рассматриваются основополагающие моменты стратегии обеих сторон, а также варианты дальнейшего развития конкретных инструментов избежания кризиса.

Настоящий доклад основывается на большой работе, проводившейся Европейской сетью лидерства в течение последних двух лет по конкретным аспектам кризиса. При этом ее рекомендации, которые могут показаться спорными, являются мнениями только указанных авторов, а не мнениями самой организации или сети в целом.

Раздел 1. Кризис в отношениях между Россией и Западом и расхождения в их позициях

За появляющимися изо дня в день заголовками о конфликте между Россией и Западом скрываются более глубокие и фундаментальные разногласия между двумя сторонами. Речь идет не только о расхождениях в интерпретации того, что происходило в Европе после окончания «холодной войны», но и о различных точках зрения на некоторые из фундаментальных принципов, лежащих в основе европейского и мирового порядка.

Позиции в отношении европейского и мирового порядка

В Европе, в рамках позиции Запада, подчеркивается, что согласованный европейский порядок безопасности, основывающийся на Хельсинкских принципах и вновь подтвержденный Парижской хартией от 1990 года, нарушается Россией на Украине, начиная с 2014 года. С этой точкой зрения согласились даже многие из представителей Запада, готовых абстрагироваться от более раннего конфликта в Грузии, имевшего место в 2008 году, как от сложной ситуации, в которой невозможно четко установить агрессора. Несмотря на различия во взглядах стран-членов ЕС, Союзу удалось договориться о принятии серии ответных экономических санкций в отношении России, реализовать их и более одного раза вновь подтвердить свою приверженность этой позиции.

Таким образом, с точки зрения Запада, всю ответственность за ухудшение отношений несет Россия. Какие бы обоснования для своих действий Россия не приводила, большинство других европейских игроков рассматривают ее как нарушителя международного права. Россию обвиняют в применении силы для того, чтобы обеспечить определенный исход событий на местах на Украине, а также в использовании своей программы внезапных проверок боевой готовности и владении большим количеством ядерного вооружения для запугивания соседей. Согласно этой позиции, единственный способ улучшить отношения для России — это уступить, вернувшись к исполнению своих международных обязательств и обязанностей согласно международному праву. До тех пор и пока Россия этого не сделает, возврата к «привычному положению вещей» быть не может.

Позиция России относительно недавних событий в евроатлантической зоне существенно отличается. В рамках этой позиции подчеркивается степень, в которой порядок, существовавший после «холодной войны», был построен по западной модели — модели, предусматривавшей обход заявлений президента Горбачева о «трансцендентности конфликта» и их замену постепенным расширением НАТО и ЕС на Восток. В этом отношении законные интересы безопасности России как великой державы, признанные (в качестве интересов Советского Союза) на Ялтинской и Потсдамской конференциях в 1945 году, последовательно оттеснялись или игнорировались. Идут разговоры о том, что Запад воспользовался слабостью России в конце «холодной войны», и по мере того, как его институты принимали страны Восточной Европы в члены ЕС, те же институты перенимали антироссийские взгляды своих новых членов.

Более того, представляется, что все возрастающее число военных чиновников и представителей спецслужб в Москве теперь считает, что Запад намерен не только свергнуть президента Путина, но также и ослабить Россию до уровня, на котором ее можно эффективно разрушить и разделить на части. В результате глубоко укоренилось подозрение в западном

участии в делах соседних с Россией стран, а также возник страх попасть в окружение США и их союзников. Позиция России в отношении событий на Украине, а именно — что избранное демократическим путем правительство Януковича было свергнуто в результате неконституционного переворота, поддержанного Западом и в первую очередь — США, является частью этого образа мыслей.

Помимо критики расширения НАТО и заявлений о том, что Запад заинтересован в дестабилизации режима в России, Путин утверждает, что именно Запад и в частности — Соединенные Штаты Америки нарушили дух и букву Резолюции Совета безопасности от 1973 года в отношении Ливии, превратив то, что должно было быть установлением бесполетной зоны, в полномасштабные бомбардировки.¹ Путин также говорит о том, что такие интервенции со стороны США вызывают хаос и нестабильность, подрывают глобальный потенциал для совместного решения общих проблем, а также побуждают других участников системы приобретать оружие массового уничтожения для защиты от вмешательства США.²

Именно из этих обвинений более широкого порядка можно понять фундаментальные разногласия в отношении мирового — а не только европейского — порядка.

Для многих на Западе полезность традиционной идеи суверенитета в последние годы стала сомнительной. На нее разрушительным образом воздействуют такие концепции как «обязанность защищать» (R2P) с одной стороны и последствия глобализации на уровне трансграничной взаимозависимости с другой. В то время как Запад — по крайней мере, в период до избрания Трампа — стремится разобраться в этом и даже принять это как новую реальность, требующую обеспечить многостороннее сотрудничество на значительно более высоком уровне, Россия воспринимается как государство, отрицающее новую реальность в пользу суверенитета (по крайней мере, официально) и застрявшее в прошлом. Представляется, что Россия практически всегда отдает предпочтение сохранению существующего порядка, стабильности и собственным узким национальным интересам по сравнению с вопросами соблюдения прав человека или работой по обеспечению более эффективного управления взаимозависимостью. Россия также рассматривается как проявляющая лицемерие и игнорирующая права на суверенитет своих собственных соседей во всех случаях, когда она имеет намерение вмешаться в их внутренние дела.

Встречная критика со стороны России заключается в том, что позиции Запада относительно суверенитета в XXI веке являются не только прикрытием для вмешательства в дела других государств в собственных интересах Запада, но и фактически представляют собой рецепт для широкомасштабного нарушения порядка и конфронтации на мировом уровне. По мнению России, именно непринятие Западом более традиционных понятий суверенитета сеет

¹ Текст Резолюции представлен по ссылке:

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf

² Относительно позиции России и ее неизменности с течением времени, стоит ознакомиться с речью президента Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 года, текст которой представлен по ссылке:

http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml, а также с речью президента Путина в честь присоединения Крыма, произнесенной в Москве 18 марта 2014 г., текст которой представлен по ссылке: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>

недоверие, делает установление международного сотрудничества значительно более сложным, а также увеличивает вероятность нарушения порядка. Более того, по мнению России, Запад ведет себя словно единственный судья в вопросах определения того, является ли вмешательство в дела другого государства законным, и часто примеряет на себя эту роль, вне зависимости от того, соответствуют ли его действия международному праву.³

Также важно отметить, что этот конфликт позиций и идей возник до начала первого президентского срока Путина. Аспекты этого конфликта стали очевидны еще в 1991 году в процессе спора в отношении военной интервенции Запада в бывшую Югославию. Что, возможно, изменилось при Путине, так это то, что Россия восстановила свою стабильность и мощь в достаточной степени для того, чтобы иметь возможность заявлять о своих взглядах более эффективно и сделать их более весомыми на международной арене.

Хотя некоторым представителям Запада может быть легче персонализировать проблему и надеяться на то, что после ухода Путина что-то изменится, думать так означает недооценивать серьезность и глубину разногласий между Россией и Западом, а также недооценивать степень поддержки позиции России со стороны как ее элит, так и широкой общественности. Такая поддержка, безусловно, существует.

Во многих отношениях спор с Россией не является временным, а затрагивает значительно более старый вопрос о том, каким образом Россия как великая держава должна относиться к европейскому порядку безопасности и международным делам и принимать в них более широкое участие, какая роль России является приемлемой для других европейских держав, и какие принципы должны лежать в основе самого такого порядка.

Позиция(и) Запада относительно пространства общего соседства

Наряду с тем, что проводится работа по формированию единой, связанной позиции касательно отношений Запада с Россией и странами общего соседства,⁴ представление Запада об этом пространстве претерпело значительные изменения с начала 90-х годов.

Что касается стран Центральной Европы, принадлежавших в прошлом к «советскому блоку», включая Литву, Латвию и Эстонию, избранная ими политика, основанная на позиции «возврата в Европу»,⁵ получила широкое признание и в конечном итоге привела их в НАТО и ЕС. При этом страны, возникшие при развале Советского Союза восточнее и на территории Закавказья, рассматривались преимущественно как хрупкие «новые независимые» государства. Хотя на

³ Для получения более полного представления о противоборствующих позициях России и Запада и для ознакомления с текстом отчета об обсуждении таковых с участием российских и западных аналитиков см. статью «*Противоборствующие позиции России и Запада относительно европейского порядка: существуют ли точки соприкосновения?*» (*Competing Western and Russian Narratives on European Order: Is there common ground?*) Европейская сеть лидерства и Российский совет по международным делам, апрель 2016 г.

⁴ См., например, главу «Взгляд с Запада» (The view from the West) в документе «*Назад к дипломатии. Заключительный отчет и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам европейской безопасности как общего проекта*» (*Back to Diplomacy. Final report and recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*), ноябрь 2015 года, стр. 21-23.

⁵ С учетом лежащего в основе допущения, что они были насильно отрезаны от своего европейского дома в результате принудительной интеграции в сферу влияния Советского Союза после окончания Второй мировой войны.

Западе была надежда на то, что эти государства (а также Россия) выкуют из себя демократических и процветающих членов Европы, «единых, свободных и мирных»⁶, огромные проблемы, связанные с преобразованием, в сочетании с возникновением конфликтов в Молдове, Грузии и Нагорном Карабахе, быстро снизили уровень ожиданий, сделав «мир» (или стабильность) более приоритетным аспектом, чем «свобода». Таким образом, эти страны рассматривались как потенциальный источник угроз, а не как кандидаты для полноценного вступления в основные институты европейской интеграции. Большинство западноевропейских правительств были готовы молчаливо принять возникновение авторитарических режимов «сильных личностей» (напр., в Белоруссии и Азербайджане), «олигархизацию» и повальную коррупцию (напр., на Украине), а также активное присутствие России — до тех пор, пока эти режимы не создавали проблем с точки зрения безопасности и экономики для остальной части континента.

Да, позиция «стабильность в первую очередь» была подвергнута сомнению в 2000-х, в особенности со стороны политиков и дипломатов из стран, являющихся новыми членами НАТО/ЕС, а также из самих стран рассматриваемого региона. Было заявлено, что успешное преобразование государств Центральной Европы может и должно повториться в Восточной Европе и в Закавказье. С этой точки зрения конечная цель участия Запада в делах общего соседства состоит в том, чтобы соседство перестало быть «общим» и стало частью Запада. Большинство сторонников рассматривают это расширение Запада как окончательную победу свободы, прав человека и демократии над российским империализмом и внутренним авторитаризмом и называют «цветные революции» на пространстве общего соседства в качестве доказательств обоснованности такого подхода. В рамках такой «преобразовательской» позиции Россия, в особенности в эпоху Путина, рассматривается как активная помеха для процесса «вестернизации» на пространстве общего соседства.

Обе эти позиции в отношении общего соседства оказали воздействие на процесс формулирования политики НАТО и Европейского союза, что привело к принятию непростых компромиссных решений. Хотя НАТО установил тесные связи с некоторыми странами на пространстве общего соседства, в первую очередь — с Грузией и Украиной, и настаивал на свободе этих стран в выборе альянсов, Альянс также подчеркивал, что он уважает позицию стран, не заинтересованных в развитии более тесных связей с НАТО. Кроме того, НАТО воздержался от фактического приглашения Грузии и Украины в члены Альянса⁷, молчаливо признавая, что такое действие привело бы к глубокому кризису в отношениях с Россией и могло бы вызвать контрмеры на местах со стороны России.

Позиция ЕС подчеркивала добровольный характер приближения этих стран к политическим, социальным и экономическим моделям развития ЕС в широких рамках Европейской политики

⁶ Видение в отношении единой и свободной Европы более четко изложено в речи президента США Джорджа Буша в мае 1989 г.: <https://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>. Это стремление также подчеркивается в Парижской хартии для новой Европы от 1990 года: <http://www.osce.org/mc/39516?download=true>

⁷ Решение о том, что Украина и Грузия станут членами Альянса, согласованное во время саммита НАТО в Бухаресте в 2008 году, не было равносильно приглашению к вступлению в НАТО.

соседства и Восточного партнерства (ЕaP).⁸ Хотя некоторые страны общего соседства, а также их союзники в ЕС рассматривали это как первые шаги к членству, большинство стран-членов ЕС сочли предоставление доступа к общему рынку и возможность безвизового въезда в ЕС максимальным уровнем участия ЕС: соглашение о Восточном партнерстве было тщательно составлено таким образом, чтобы исключить наличие каких-либо обязательств ЕС по расширению на Восток.

Согласно преобладающей позиции Запада относительно общего соседства, которая определяла мышление в ЕС, по крайней мере, до «майдана», участие ЕС не было направлено на подрыв законных интересов России в соседних с ней странах. Расширение контактов между странами общего соседства и ЕС и их внутренние реформы принесут только выгоды и не станут препятствием для поддержания дружеских отношений, контактов между отдельными людьми и экономических связей с Россией. Заявления о том, что ЕС соревновался с Россией за влияние или подталкивал эти страны к выбору между Россией и Западом, решительно опровергались.

В рамках позиции Запада до 2014 года также подчеркивалось, что ЕС стремился выстроить особые отношения с Россией, уважая ее желание не становиться частью общей структуры с другими странами.⁹ Кроме того, с точки зрения ЕС, в случае Грузии в 2008 году и Украины в 2013-2014 годах европейские политики и ЕС провели серьезную работу по урегулированию разразившихся кризисов и выступали в качестве координаторов диалога между сторонами, а не оказывали безусловную поддержку прозападным силам.

После 2014 года позиция доброжелательного и по существу неполитического участия Европейского союза в делах общего соседства была поставлена под серьезное сомнение. Представляется, что в процессе формирования находится новая позиция, поддерживающая значительно более уверенное и «политически осознанное» присутствие ЕС.¹⁰ Утверждается, что, учитывая позицию России и изменения на местах, ЕС не может снять с себя ответственность за судьбу прозападных сил и их проектов по формированию национальной идентичности на территории стран соседства. Сейчас соседство в большей степени рассматривается как спорное, нежели как общее. В рамках этой новой доминирующей позиции заявляется, что ЕС должен быть готов расширить свою деятельность на Востоке, противостоять России и ее поведению, а также действовать смелее, формулируя свои интересы и амбиции в части активного формирования соседства. НАТО, со своей стороны, также в существенной степени перенял эту позицию после 2014 года, приостановив практическое сотрудничество с Россией, активизировав свою политику сдерживания и обороны, а также расширив оказание практической поддержки Украине и Грузии (несмотря на отсутствие прогресса относительно их вступления в Альянс).

⁸ Обзор представлен в докладе: А. Миссироли (ред.) «ЕС и мир: угрозы и политика после Лиссабонского договора» (А. Missiroli (ed.), *The EU and the World: Players and Policies post-Lisbon*), Институт исследований по вопросам безопасности ЕС, 2016 год, стр. 118-124.

⁹ То же обоснование касательно выстраивания отношений с Россией было приведено НАТО в отношении функционирования Совета НАТО-Россия.

¹⁰ Такой вывод можно сделать, например, исходя из акцента на поддержании устойчивости (государства и общества) восточных партнеров ЕС, сделанного в Глобальной стратегии по внешней политике и политике безопасности ЕС 2016 года.

Позиция России относительно пространства общего соседства

В рамках позиции России, расширение европейских институтов фактически отрезает Россию от ее прошлых партнеров в области экономики и безопасности. По утверждениям российских обозревателей, включение стран Центральной и Восточной Европы в европейский единый рынок ограничило доступ для российской экономики в силу установления внешних тарифов (хотя эти последствия и были в некоторой степени смягчены вступлением России в ВТО) и снизило конкурентоспособность России.¹¹ На практике, более высокая степень регулирования общественной сферы и использование более прозрачных правовых постановлений, безусловно, внесли свой вклад в сокращение пространства, в котором российская экономическая модель, центральными элементами которой являются непрозрачность и покровительство, могла бы превалировать. Расширение шенгенской зоны также в значительной степени сократило количество безвизовых направлений для путешествий, доступных российским гражданам.

Россия также заявляет о своей заинтересованности в благополучии проживающих за рубежом этнических русских или русскоговорящего населения. В некоторых случаях это привело к выдаче российских паспортов лицам, *де-юре* являющимся гражданами государств общего соседства (Абхазии, Южной Осетии, Приднестровья), что, в свою очередь, стало частью позиции, узаконивающей интервенции. Данная концепция, в совокупности с экономическими проблемами и проблемами безопасности, формирует то, что российское руководство и в некоторой степени — российский народ рассматривают как сферу особых интересов. Это создает для России ощущение исторического права на указанные территории стран бывшего Советского Союза и Российской империи, для которого западные институты и их «вмешательство» представляют проблему.

С учетом таких воспринимаемых интересов, в российской политике возникла тенденция к рассмотрению действий России и Запада на пространстве общего соседства как «перетягивания одеяла» — чистый выигрыш для одной стороны представляет собой чистый проигрыш для другой. До некоторой степени эта точка зрения является верной; например, не представляется возможным, чтобы член ЕС или НАТО мог одновременно быть членом ЕЭС или ОДКБ. Именно в рамках этой концепции российское руководство воспринимает Россию как утратившую свои позиции в 1990-е и 2000-е годы, что, в свою очередь, создает необходимость включения государств общего соседства в институты, действующие под управлением России, или, как минимум запрета для них вступать в западные институты. В свете этого открытая и скрытая поддержка Россией политических группировок в соседних государствах должна рассматриваться как гибкая система кнута и пряника, субсидий и эмбарго.

С точки зрения России, Запад смело использует прямые политические и социальные интервенции в государствах общего соседства, чтобы ориентировать их на вступление в западные институты. Обеспокоенность России таким поведением преимущественно является

¹¹ «Назад к дипломатии. Заключительный отчет и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам европейской безопасности как общего проекта» (Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project), ОБСЕ, ноябрь 2015 года. Текст представлен по ссылке: <http://www.osce.org/networks/205846?download=true> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

инстинктивной и связана с «цветными революциями», посредством которых режим, ранее благоприятствовавший Москве, свергается в результате уличных протестов, при этом протестующие получают молчаливую поддержку Запада. Как в Грузии, так и на Украине, такие «цветные революции» привели к изменению внешней политики страны и ее переориентации с России на Запад.

Хотя ранее Россия не проявляла такой подозрительности по отношению к ЕС, какую она продемонстрировала по отношению к НАТО, поскольку последний представляется ей дестабилизирующим рудиментом «холодной войны», цель которого состоит в конфронтации с Россией, инаугурация Восточного партнерства ЕС в 2009 году доказала России намерение Брюсселя развивать свою сферу влияния за счет Москвы.¹² Предложенные ЕС государствам общего соседства Соглашения об ассоциации, включающие пункты о сотрудничестве в сфере иностранных дел и обороны, подтвердили опасения России.

В рамках своей позиции Россия настаивает, что деятельность Запада нарушила законные интересы России на пространстве общего соседства и продолжает это делать. Для России государства общего соседства представляют собой сложную среду, которая не поддается примитивному объяснению, основанному на реваншистском империализме. Россия поддерживает с ними тесные экономические связи, базирующиеся на цепях поставок советского периода, при этом мигранты из этих государств являются как одним из основополагающих элементов трудовых ресурсов в России, так и важным источником денежных переводов для соседних государств. Взаимосвязь внутренних проблем России и ее соседей также создает для России неподдельный интерес с точки зрения безопасности, в частности, это касается изменений в Закавказье.

Замороженные конфликты постсоветского периода, отмеченные на периферии России и зачастую представляемые как единый механизм, посредством которого Россия организует принудительный контроль за своими независимо настроенными соседями, в реальности создают для Москвы целый ряд сложных проблем. Роли России в каждом из этих конфликтов заметно отличаются, демонстрируя столь же различные ее отношения с соответствующими государствами общего соседства.

¹² «Россия заявила, что ЕС расширяет свою «сферу влияния» (EU expanding its 'sphere of influence,' Russia says), EU Observer, 21 марта 2009 года, <https://euobserver.com/foreign/27827> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

Раздел 2. Возможные очаги напряженности

Общее состояние дел, описанное в разделе 1, а также мрачная картина, нарисованная позициями каждой из сторон относительно действий другой на пространстве общего соседства, тревожат все больше, поскольку Европейский порядок не является статичным. Только с момента окончания «холодной войны» мы стали свидетелями объединения Германии, а также распада Чехословакии, Советского Союза и Югославии. На континенте произошло несколько войн, и некоторые из них — между странами-правопреемницами распавшихся государств. Европейский ландшафт все еще испещрен границами, не совпадающими с этническим и национальным распределением населения, и в этих условиях политика национализма испытывает подъем.

Хотя многие видят основную проблему для европейского порядка безопасности сегодня в возврате статуса-кво до момента присоединения Крыма, реальную проблему правильнее будет описать как обеспечение наиболее эффективного управления напряжением и опасностями, связанными с процессом изменения в Европе, который еще не завершен.

В этом контексте существует возможность предугадать будущие точки конфликта и конфронтации, в которых Россия и Запад потенциально могут столкнуться. Такую опасность несут в себе не только тесные сближения войск НАТО и России, которые могут выйти из под контроля, но также быстрые и неожиданные изменения, которые могут произойти в государствах общего соседства. Если и когда такое изменение произойдет, сложно поверить в то, что Россия и Запад будут иметь общее мнение относительно того, что случилось и почему.

В этой связи, в данном разделе настоящего доклада мы представляем пять возможных сценариев, которые потенциально могут оказать негативное влияние на траекторию развития отношений между Россией и Западом. Мы не делаем никаких заявлений об относительной вероятности реализации таких сценариев или о том, что представленный перечень является исчерпывающим.¹³ Наша цель состоит лишь в том, чтобы дать возможность почувствовать некоторые события, которые потенциально могут произойти и сделать отношения между Россией и Западом еще хуже.

Сценарий 1. Кризис власти в Белоруссии

Белоруссия остается важным, но зачастую не учитываемым фактором в рамках существующей конфронтации между Россией и Западом. Имея протяженную и проницаемую границу с Россией на востоке, границы со странами-членами НАТО и ЕС — Польшей, Литвой и Латвией — на западе и на севере (лишь небольшой участок польской территории отделяет Белоруссию от российского эксклава — Калининградской области), а также границу со все еще нестабильной Украиной на юге, Белоруссия занимает критически важное геополитическое положение.

¹³ Мы не следуем стандартному списку так называемых «замороженных конфликтов» в Восточной Европе и в Закавказье. Мы считаем внезапную эскалацию ситуации в Приднестровье маловероятной и полагаем, что эскалация конфликта в Нагорном Карабахе или вокруг него не обязательно столкнет Россию и Запад.

Относительно стабильный период после признания независимости под руководством президента Лукашенко, базирующийся на тесных экономических связях с Россией, сменяется все возрастающей напряженностью после оккупации и присоединения Крыма. Не спеша с официальным признанием присоединения, белорусское руководство пытается балансировать между Россией и Западом, чтобы обеспечить максимально возможное сокращение экономического ущерба от их конфронтации. Одним из примеров является предложение президентом Лукашенко Минска в качестве принимающего города для проведения переговоров по прекращению огня в Восточной Украине.

Тем не менее, Белоруссия сохраняет тесные связи с Россией, как в культурном плане, так и посредством ряда интеграционных соглашений в экономической и военной сфере. Белоруссия была одним из государств-основателей таможенного союза под управлением России, который в конечном итоге перерос в Евразийский экономический союз (ЕЭС), а также остается важным членом Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Членство Белоруссии в последней организации привело к принятию Россией мер по включению территории Белоруссии в свою сеть противовоздушной обороны, а также к регулярному проведению совместных учений вооруженными силами двух стран. Белоруссия и Россия также формируют неясно определенное Союзное государство, фактически обеспечивающее свободу передвижения между двумя странами.

Любые вызовы этой договоренности столкнутся с яростным сопротивлением со стороны российского правительства. В этой связи, предпринятые Белоруссией в последнее время усилия по увеличению ее свободы маневра в политической и экономической сферах посредством расширения контактов с Западом (при этом Белоруссия продолжает пользоваться преимуществами низких цен на нефть и газ, а также широкого доступа на российский рынок) уже вызвали жесткую критику в российских СМИ.¹⁴ Они также привели к ужесточению политики России по отношению к Белоруссии, включая создание зоны безопасности с осуществлением паспортного контроля вдоль границы.¹⁵

Поддержка России со стороны Белоруссии, безусловно, изменяется, и нельзя предполагать, что она будет постоянной. Более того, военная игра, проеденная недавно западным аналитическим центром, поставила под сомнение устоявшееся мнение относительно того, что в случае конфликта между НАТО и Россией Белоруссия автоматически примет сторону России.¹⁶ Если Москва также поверит в такие прогнозы, это будет важным сдвигом с серьезными последствиями для европейской стабильности.

¹⁴ Бентцен, Наджа «*Парламентские выборы в Белоруссии: дежавю?*» (*Bentzen, Naja, Belarus's parliamentary elections: Déjà vu?*) Европейская служба парламентских исследований, 08 сентября 2016 года

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/586663/EPRS_ATA\(2016\)586663_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/586663/EPRS_ATA(2016)586663_EN.pdf)

Доступ осуществлен в январе 2017 года

¹⁵ «Россия создает зону безопасности на границе с Белоруссией» (Russia Establishes Security Zone On Belarusian Border), RFE/RL, 01 февраля 2017 года, <http://www.rferl.org/a/russia-belarus-border-security-zone/28273799.html> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

¹⁶ «Москва и Запад меняются позициями по Белоруссии?» (Are Moscow and the West Swapping Positions on Belarus?), Eurasian Daily Monitor, 31 января 2017 года, <https://jamestown.org/program/moscow-West-swapping-positions-belarus/> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

Несмотря на критику некоторых аспектов российской политики и двусторонних отношений, представляется, что президент Лукашенко, тем не менее, настроен поддерживать тесные отношения с Кремлем. Однако проблемы сохранения статуса-кво в пределах Белоруссии, которые могут быть вызваны, например, неожиданной смертью или недееспособностью стареющего Лукашенко, по всей вероятности, создадут аналогичные проблемы и для международного положения Белоруссии. Неопределенность в отношении преемника Лукашенко усложняет оценку того, что произойдет дальше, при этом позиция ключевых игроков, таких как белорусские вооруженные силы, номенклатура и спецслужбы, не ясна. Возможность относительно упорядоченного перехода власти, основанного на сохранении статуса-кво, как в Узбекистане после смерти Ислама Каримова в сентябре 2016 года, не рассматривается.

В случае затянувшегося кризиса преемственности власти и возникновения вопросов в отношении будущего направления движения страны, возможность прямой российской интервенции становится вполне реальной. Хотя белорусские власти сделали ясные заявления относительно того, что появление любых представителей вооруженных сил на их территории без предупреждения будет незамедлительно воспринято как вторжение противника, действовать в соответствии с такой риторикой может оказаться затруднительно. Подавляющее доминирование русского языка и российских государственных СМИ в Белоруссии обеспечивает Кремлю огромное влияние на белорусское общественное мнение, тогда как вероятное масштабное внедрение российских агентов или сторонников в белорусские спецслужбы, как это, очевидно, произошло на Украине в конце 2013 года и в 2014 году, может стать препятствием для эффективного реагирования на любую российскую интервенцию.

С другой стороны, кризис преемственности власти также может создать возможность для восстановления оппозиционного демократического движения в Белоруссии. В настоящее время оппозиция разобщена и запугана. Оппозиция боится спровоцировать российскую интервенцию в случае проведения белорусского «майдана», и представляется, что она молчаливо признает режим Лукашенко в качестве самого надежного гаранта независимости Белоруссии. Тем не менее, вакуум власти в период ее перехода может изменить эту ситуацию. В этот период также могут активизироваться отдельные личности или группы, которые ранее не проявляли политической активности. Возможность возникновения массового оппозиционного движения в период разделения режима, вероятнее всего, требующего полной демократизации, является весьма неопределенной.

Действия Запада и в особенности — ЕС также будут иметь определяющее значение. Легко понять, почему сохранение независимости Белоруссии на сегодняшний день имеет преимущественное значение для лиц, формирующих европейскую политику, по сравнению с планом, основанным на полной демократизации. При этом в отношении Белоруссии может оказаться невозможным проводить тщательно выверенную ЕС политику в случае кризиса преемственности власти с участием России и в условиях внутренней борьбы за демократизацию. Соседи Белоруссии из ЕС столкнутся с особым общественным и законодательным давлением, вынуждающим их обеспечить поддержку любого такого демократического движения против реакционного и авторитарного государственного устройства и против России. Также вероятно, что частные лица из ЕС будут участвовать в антиноменклатурных протестах или поддерживать их. Москва будет смотреть на такое

развитие событий с глубочайшей обеспокоенностью, представляя, что оно создает угрозу для партнерства России и Белоруссии в сфере экономики и безопасности, а также знаменует собой потенциальное начало очередной «цветной революции».

Как и на Украине в 2013-2014 годах, российские и западные игроки будут вынуждены работать в сложной кризисной среде, пропитанной взаимным недопониманием. Нестабильность Белоруссии не в интересах ее соседей, однако договориться о каком-либо совместном реагировании Запада и России, которое будет координироваться или основываться на общей оценке того, каким образом можно обеспечить стабильность в стране, будет сложно. Способность любого лидера после Лукашенко самостоятельно найти способ для достижения такого результата, не отдалившись от ЕС, России или обеих сторон, вызывает большие сомнения.

Сценарий 2. Эскалация боевых действий в Восточной Украине

Следующий сценарий, вызывающий обеспокоенность, связан с опасностью эскалации боевых действий в Восточной Украине. Несмотря на то, что масштабные боевые операции, которые определили текущую разделительную линию между вооруженными силами Украины и поддерживаемыми Россией сепаратистами, прекратились в 2016 году, обмен артиллерийскими обстрелами и огнем из стрелкового оружия через линию соприкосновения продолжает уносить жизни еженедельно.

Для эскалации этого конфликта может существовать множество мотивов, со стороны как национальных, так и поднациональных участников. На это указывает интенсификация боевых и военных маневров в пределах частично демилитаризованной зоны безопасности в конце 2016 года и начале 2017 года, сосредоточившихся на территории Авдеевки. Возникли опасения, связанные с инструментализацией конфликта как со стороны Москвы, так и со стороны Киева с целью налаживания отношений с новой администрацией США. Резкая активизация боевых действий после первого телефонного разговора между президентами Трампом и Путиным подтверждает такие опасения.¹⁷ Низкий приоритет, присвоенный администрацией Трампа украинскому конфликту, может рассматриваться Кремлем и его протеже как возможность добиваться увеличения территории, прилагая усилия к урегулированию конфликта на выгодных условиях. Аналогично, Киев опасается того, что поддержка со стороны США может постепенно сокращаться, что может привести к военному наступлению, направленному на то, чтобы закрепиться на спорных территориях, при возможности, либо к организации небольшой наступательной операции, призванной подчеркнуть важность украинского вопроса для всего мира.

Более того, конфликт на Донбассе характеризуется наличием многочисленных децентрализованных и слабо скоординированных боевых подразделений с обеих сторон: отмахнуться от способности этих игроков к действиям было бы ошибкой. В таких условиях вполне вероятно, например, что в ответ на какое-либо субъективно воспринимаемое действие

¹⁷ «Наши танки готовы»: Украина готовится к эскалации войны на востоке» ('Our Tanks Are Ready': Ukraine Braces For Escalation In Eastern War), RFE/RL, 03 февраля 2017 года, <http://www.rferl.org/a/ukraine-avdiyivka-fighting-escalation/28276963.html> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

с другой стороны группа сепаратистов с Донбасса организует локальную атаку на украинские позиции, которая быстро втянет в это столкновение другие силы. В сложившихся обстоятельствах руководству сепаратистов и их российским покровителям будет сложно дезавуировать такое действие, что создает риск дальнейшей эскалации конфликта.

Не следует предполагать, что внешние игроки, включая США, НАТО и ЕС, смогут оставаться в стороне от более масштабного конфликта в Восточной Украине. Любые военные достижения, в результате которых одна из сторон завоевывает крупные участки территории, находящейся в настоящий момент под контролем другой стороны, угроза для крупных населенных пунктов или захват таковых либо крах украинских вооруженных сил или сепаратистов создают огромное давление, вынуждающее внешних игроков осуществлять дополнительное вмешательство. Например, вероятность того, что Россия позволит Украине отвоевать территорию сепаратистских республик, поскольку это идет вразрез с целью Москвы по федерализации Украины, в результате проведения которой поддерживаемые Россией регионы смогут налагать вето на ключевые стратегические решения, остается весьма низкой. Аналогично, успешное наступление сепаратистов и российских сил не только мобилизует Украину, но также позволит, как минимум, возобновить на Западе дискуссию по вопросу предоставления Украине летального наступательного вооружения и ужесточения санкций против России. Это рассорит Россию и Запад вновь.

Сценарий 3. Возобновление конфронтации в Грузии

Хотя внезапные всплески насилия, имевшие место вдоль линий соприкосновения между вооруженными силами Грузии и Абхазии, а также Грузии и Южной Осетии, прекратились в год после войны в августе 2008 года, один из аспектов этого конфликта сохраняет потенциал к эскалации.

Это явление, наблюдаемое только на границе Южной Осетии, которая рассматривается Москвой как объект, имеющий *юридический статус*, и воспринимается Западом как граница *фактически* оккупированной территории, представляет собой постоянный «ползучий» захват контролируемой Тбилиси территории. После войны 2008 года российские и южноосетинские солдаты и пограничники приспособились под покровом ночи переносить мобильные пограничные столбы, отмечающие границу Южной Осетии, глубже на территорию Грузии, причем в одной из точек такое углубление превысило километр. Затем такое увеличение территории закреплялось более постоянной пограничной инфраструктурой и сопровождалось выселением жителей Грузии, пойманных на чужой стороне новой границы. Грузинские власти и Мониторинговая миссия ЕС в Грузии оказались бессильны помешать этому.

Этот процесс не может продолжаться бесконечно. Несмотря на более сдержанный тон нового грузинского парламента по отношению к России, в какой-то момент может возникнуть необходимость дать более жесткий ответ на такое присвоение чужой территории.

Помимо принудительного выселения граждан Грузии и их регулярного заключения под стражу,¹⁸ к этой проблеме привлекается внимание в связи с близостью эксплуатируемого ВР нефтепровода Баку-Супса — важного экспортного маршрута по доставке азербайджанской нефти на западные рынки. Более того, в июле 2015 года появилось сообщение о том, что в результате российского/южноосетинского захвата территории Грузия потеряла контроль над небольшим участком указанного нефтепровода, что поставило под угрозу безопасность проекта.¹⁹ Хотя эта проблема и была решена посредством изменения маршрута прохождения нефтепровода,²⁰ положение Грузии как транскавказского транзитного направления было поставлено под сомнение. ЕС осудил *фактические* власти,²¹ а Россия, в свою очередь, выступила с критикой того, что она определила как проникновения граждан Грузии и представителей ЕС на территорию Южной Осетии.²²

В таких непростых обстоятельствах велика вероятность того, что может произойти конфликт с летальными последствиями, который разрушит существующие механизмы пограничного контроля и настроит ЕС и Россию друг против друга. Возможно и то, что такой конфликт будет являться намеренным стратегическим шагом. Однако этот конфликт также может стать результатом решений, принятых локальными игроками на местах. Конфликт с летальными последствиями между лишившимися своей собственности деревенскими жителями из Грузии и российскими или южноосетинскими пограничниками не является невероятным развитием событий, но не станет таковым и ответный удар с последующим использованием более крупных формирований и тяжелых вооружений с обеих сторон. Такая постепенная эскалация может разрушить существующие механизмы урегулирования конфликта и, возможно, подвергнет непосредственной опасности персонал из ЕС. В случае эскалации российские воинские формирования, базирующиеся в Южной Осетии, неизбежно окажутся втянутыми в конфликт, учитывая двусторонние оборонительные соглашения между Россией и *фактическими* властями из Цхинвала, которые создают основу для усиления военного присутствия. Обращения Тбилиси к НАТО, ЕС и государствам-членам таковых быстро вывели бы конфликт на международный уровень и серьезно осложнили бы отношения между Россией и Западом.

¹⁸ «Пограничные инциденты возле Южной Осетии» (Border Incidents Near South Ossetia), Democracy and Freedom Watch, <http://dfwatch.net/tag/border-incident-near-south-ossetia> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

¹⁹ «Самопровозглашенная Республика Южная Осетия претендует на более обширную территорию Грузии» (Breakway Republic of South Ossetia Claims More of Georgia's Territory), Moscow Times, 13 июля 2015 года, <https://themoscowtimes.com/news/breakway-republic-of-south-ossetia-claims-more-of-georgias-territory-48095> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

²⁰ «Грузия решает проблему с нефтепроводом Баку-Супса» (Georgia resolves issue of Baku-Supsa oil pipeline), AzerNews, 07 августа 2015 года, http://www.azernews.az/oil_and_gas/86521.html Доступ осуществлен в марте 2017 года.

²¹ «Дональд Туск посетил Грузию и занял определенную позицию в пограничном споре» (Donald Tusk visits Georgia, takes sides in border dispute), Democracy and Freedom Watch, 21 июля 2015 года, <http://dfwatch.net/donald-tusk-visits-georgia-takes-sides-in-border-dispute-37315> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

²² «Министр иностранных дел РФ опасается продолжения инцидентов на грузинско-южноосетинской границе» (Russian FM Concerned over Continuing Incidents on the Georgian-South Ossetian Border), World Affairs Journal, <http://www.worldaffairsjournal.org/content/russian-fm-concerned-over-continuing-incident-georgian-south-ossetian-border> Доступ осуществлен в декабре 2016 года.

Сценарий 4. Военный инцидент с летальными последствиями в Балтийском или Черном море

Поскольку Россия, НАТО и другие региональные государства наращивают свою военную мощь и корректируют расстановку сил, сближения войск и нарушения воздушного пространства активно продолжают происходить.²³ Явно агрессивный характер некоторых из таких сближений, включая быстрые пролеты истребителей над военными кораблями на небольшой высоте, а также препятствующие перехваты разведывательных летательных аппаратов, несут в себе неминуемый риск эскалации. Речь не идет о том, что любой из игроков намерен прямо атаковать другого, однако во все в большей степени перегруженном пространстве вероятность наступления риска несчастного случая и ненамеренной эскалации в результате такового весьма высока. Несогласованный и неполный набор многосторонних и двусторонних соглашений, действующих в отношении таких сближений, усиливает данный риск. В качестве примера можно привести Финляндию, чье воздушное пространство регулярно нарушается российскими летательными аппаратами, при этом у Финляндии нет с Россией никаких действующих соглашений в отношении поведения воздушных судов обеих стран на тот случай, если они оказываются в непосредственной близости. Такая неопределенность несет в себе опасность. Отсутствие механизмов, регулирующих сближения и несчастные случаи, если таковые происходят, сопряжено с риском того, что политические лидеры будут вынуждены реагировать на происшествия спонтанно: в такой ситуации давление, вынуждающее пойти на эскалацию, будет высоким.

Эта проблема на пространстве общего соседства дополнительно усложняется в связи со спорным присутствием российских вооруженных сил на Украине, в Молдове и в Грузии. На *фактической* границе между оккупированным Россией Крымом и материковой Украиной произошел ряд инцидентов, включая задержание Украиной российских военных, а также арест Россией предполагаемых украинских диверсантов.²⁴ Более того, в феврале 2017 года украинские военные заявили, что по одному из ее транспортных самолетов, пролетавшему рядом с Севастополем, до его возврата на базу был нанесен удар из российского зенитного ракетного комплекса.²⁵ Хотя такие инциденты на сегодняшний день не привели к эскалации, они остаются не урегулированными в официальном порядке и способны вызвать очень

²³ См., например, [обновленную Интерактивную карту опасных сближений войск России и Запада \(Interactive Map of Russia-West Dangerous Military Encounters Updated\)](#), декабрь 2014 год, и статью [«Опасное балансирование на грани в отношениях России и Запада продолжается» \(Russia-West Dangerous Brinkmanship Continues\)](#), март 2015 года. Подборка инцидентов за период с 2014 по 2016 годы и еще одна интерактивная карта представлены в статье: Томас Фреар и Деница Районова [«Военные инциденты между Россией и Западом: в обход закона» \(Thomas Frear and Denitsa Raynova, Russia-West Military Incidents: Skirting the Law\)](#).

²⁴ «Украина задержала российских солдат на границе с Крымом» (Ukraine detains Russian soldiers on Crimea border), Financial Times, 22 ноября 2016 года, <https://www.ft.com/content/22fa9cd8-b089-11e6-a37c-f4a01f1b0fa1> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

²⁵ «Украина заявила, что Россия открыла огонь по военному транспортному самолету над Черным морем» (Ukraine Says Russia Fired On Military Transport Plane Over Black Sea), RFE/RL, 01 февраля 2017 года, <http://www.rferl.org/a/ukraine-says-russia-fires-on-cargo-plane-black-sea-crimea/28273559.html> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

быстрое открытие нового активного фронта в рамках вялотекущего конфликта в Донбассе, вновь вынуждая российских и западных игроков осуществлять более активное вмешательство.

Украинский конфликт также продемонстрировал необеспеченность российского военного присутствия в Приднестровье. Наложённые Украиной ограничения на российский транзит в адрес этого *фактического* государственного образования через Одесскую область создают серьёзную логистическую проблему для российской оперативной группы в количестве 1 000 человек, базирующейся на его территории.²⁶ Такие ограничения делают Россию зависимой от аэропорта в Кишиневе как от основного узла поставок для ее приднестровского контингента — невыгодная позиция в случае ухудшения отношений между Кишиневом и Тирасполем. В ответ на эти изменения Россия увеличила набор граждан Приднестровья в российские вооружённые силы,²⁷ при этом поступило предложение о том, что России следует провести работу по возобновлению функционирования аэропорта в Тирасполе в качестве маршрута поставок на крайний случай (аэропорт уже восстановлен до состояния, в котором он может принимать грузовые военные самолёты).²⁸ Для реализации такой стратегии требуется получить разрешение на транзит через воздушное пространство либо от правительства Украины, либо от правительства Молдовы — в этом состоит политическое затруднение, которое открыто признают приднестровские власти.²⁹ Если доступ России к ее приднестровскому контингенту останется ограниченным, либо возникнут условия, в которых указанный контингент будет подвергнут физической опасности, вполне вероятно, что Россия может попытаться осуществить транзит через молдавское или украинское воздушное пространство незаконно. Этот вариант также может быть использован в том случае, если Россия в какой-то момент примет решение об усилении напряжённости в отношениях с Молдовой, чтобы повлиять на ее внутреннюю политику или на принципиальный выбор ее стратегии.

Сценарий 5. Авиационный инцидент с летальными последствиями с участием военных и гражданских воздушных судов

Помимо инцидентов между военными объектами, увеличение активности в общем пространстве в некоторых случаях привело к тому, что гражданские авиалайнеры были вынуждены принимать меры, чтобы уклониться от российских воздушных судов, которые летели, не передавая свои координаты гражданским службам управления воздушным движением. Как минимум в одном случае гражданским пилотом был предпринят экстренный маневр после установления визуального контакта с российским воздушным судном. Полеты военных самолётов в гражданских воздушных коридорах с выключенными транспондерами

²⁶ Эти ограничения не действуют в отношении 500 российских военных, присутствующих на территории в качестве трехстороннего миротворческого контингента.

²⁷ «Молдова просит российскую армию прекратить прием на службу своих граждан» (Moldova asks Russia's Army to Stop Recruiting it's Citizens), Newsweek, 22 июня 2016 г., <http://europe.newsweek.com/moldova-asks-russia-separatist-army-stop-recruiting-citizens-473155?rm=eu> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

²⁸ «Российский военный контингент в Приднестровье зажат между Украиной и Молдовой» (Russian Troops In Transnistria Squeezed By Ukraine And Moldova), Eurasianet, 25 мая 2015 года, <http://www.eurasianet.org/node/73586> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

²⁹ «Будет ли в Приднестровье аэропорт?», Первый Приднестровский, 10 мая 2016 года, <https://tv.pgtrk.ru/news/20160510/43785> Доступ осуществлен в марте 2017 года.

продолжаются. Фактически, такие действия полностью соответствуют международному праву, однако опасность, которую они несут, очень велика.

В случае столкновения российского военного самолета и гражданского авиалайнера последовательность событий, которую может запустить такое происшествие, потенциально способна привести к военному конфликту. После столкновения, в котором погибнут десятки, а возможно, и сотни гражданских лиц, при минимальных сомнениях или отсутствии сомнений в том, что к несчастному случаю привела ошибка российских военных, западные лидеры будут подвергнуты огромному давлению, вынуждающему их действовать жестче. Возможная реакция изначально будет предусматривать следующие альтернативы: ограничение авиационных перелетов, сопряженное со значительными экономическими издержками, либо ограничение доступа российских воздушных судов в международные воздушные коридоры посредством активного воспреещения передвижений по воздуху. В случае выбора последнего варианта российское руководство столкнется с серьезной проблемой.³⁰

И вновь проблема спорных территорий на пространстве общего соседства усиливает риски. Учитывая, что контроль над воздушным пространством Крыма и Абхазии — непризнанными и, в последнем случае, бойкотируемыми другими региональными игроками образованиями — осуществляется Россией, передвижение гражданских воздушных судов остается сложным. Украинские службы управления воздушным движением, при поддержке международных организаций, таких как Международная организация гражданской авиации (ICAO) и Европейское агентство по безопасности полетов (EASA), изменили маршруты коммерческих полетов, направив их в обход полуострова.³¹ Тем не менее, Россия продолжает совершать полеты в Крым и обратно в рамках параллельной структуры управления воздушным движением. Использование параллельных и противоречащих друг другу систем управления полетами в рамках одного и того же пространства вполне может создать риск для гражданских авиалайнеров. Более того, в контексте вышеописанных сценариев, риски для гражданской авиации, работающей *фактически* в зоне военных действий, стали очевидными в результате трагического события, произошедшего в 2014 году — сбития самолета, выполнявшего рейс МН17.³²

³⁰ Данный сценарий был описан и разобран в статье: Иэн Кернс, «Избежание войны в Европе: риски, связанные с тесными сближениями войск НАТО и России» (Ian Kearns, Avoiding War in Europe: The Risks From NATO-Russian Close Military Encounters), Arms Control Today, ноябрь 2015 года https://www.armscontrol.org/ACT/2015_11/Features/Avoiding-War-in-Europe-The-Risks-from-NATO-Russian-Close-Military-Encounters

³¹ <https://news.aviation-safety.net/2016/02/19/easa-and-russia-at-odds-over-safety-in-simferopol-fir/>

³² По данным отчета о предварительных результатах уголовного расследования Совместной следственной группы, «ССГ заключила, что самолет, выполнявший рейс МН17, был сбит 17 июля 2014 года ракетой серии 9М38, выпущенной из комплекса «БУК-ТЕЛАР» с земельного участка сельскохозяйственного назначения в районе Первомайского. В этот момент указанная территория контролировалась пророссийскими боевиками. Более того, расследование также показало, что комплекс «БУК-ТЕЛАР» был привезен с территории Российской Федерации и впоследствии, после того, как с его помощью был сбит рейс МН17, был вывезен обратно в Российскую Федерацию. <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegramp/presentaties/presentation-joint/>

Раздел 3. Новый путь к избежанию и урегулированию кризиса на пространстве общего соседства

Сложно сохранять оптимизм по вопросу текущего состояния дел в отношениях между Россией и Западом, понимая, что все без исключения описанные сценарии вполне правдоподобны. Учитывая сложившуюся на сегодняшний день ситуацию, если произойдет любое из этих событий, вероятность того, что Россия и Запад смогут прийти к единому мнению о причинах или необходимых следствиях такового, весьма мала. В случае наступления кризиса обе стороны, вероятнее всего, предположат, что такой кризис был намеренно спровоцирован другой стороной, после чего мобилизуют собственные ресурсы и окажут поддержку дружественным местным силам, чтобы противостоять действиям другой стороны и сорвать ее планы.

Существующая дипломатическая практика и стратегический образ мыслей, продемонстрировавшие на сегодняшний день свою неспособность остановить ухудшение отношений или даже стабилизировать их, не дают оснований для уверенности в том, что они будут использованы для предотвращения дальнейшего ухудшения отношений или успешного управления таковым. Практически все последнее время заседания Совета НАТО-Россия на высоком уровне откладывались. Когда затем заседания все же проводились, они, как правило, использовались в большей степени для представления позиций, чем для участия в дипломатическом диалоге по существу. Бытует мнение, даже среди тех, кто принимал участие в таких заседаниях, что НАТО и Россия говорят каждый о своем, а не друг с другом. ЕС и Россия не смогли договориться о создании механизмов урегулирования кризиса до того момента, как разразился украинский кризис, и в настоящее время поддерживают свои контакты на минимальном уровне.

Хотя на бумаге у ОБСЕ имеется множество площадок и механизмов, которые могли бы быть использованы для содействия в управлении такими ситуациями и их разрешении, на практике, на сегодняшний день они стали заложниками общего ухудшения отношений в сфере европейской безопасности. Усилия, которые имело смысл приложить, такие как модернизация Венского документа, в результате не привели ни к чему.

Еще одной причиной, определяющей малую вероятность того, что Россия и Запад смогут прийти к единому мнению о причинах и следствиях, как было отмечено ранее, состоит в том, что многие разногласия, существующие между ними на сегодняшний день, являются не только результатом политики, проводимой отдельными лидерами, но и продуктом их принципиально различных интерпретаций и концепций новейшей европейской истории, мирового порядка и изменений на пространстве общего соседства. Именно поэтому текущая конфронтация не только является опасной, но и с большой вероятностью сохранится в течение длительного времени.

В этой связи сейчас крайне необходимо проанализировать отношения между Россией и Западом в новом или, возможно, давно забытом старом ключе.

В последнем разделе настоящего доклада мы представляем шесть элементов подхода к избежанию и урегулированию кризиса, который, возможно, будет способен принять вызов, связанный с возникновением нового кризиса на пространстве общего соседства. Мы

признаем, что политические и экономические системы всех государств общего соседства очень разные, и разработать некий универсальный подход к управлению кризисом в каждой из них невозможно. Напротив, наш подход состоит в определении руководящих принципов и основных механизмов, которые необходимо будет применить в случае наступления конкретного кризиса.

Элементами этого нового подхода являются: ясность в отношении основных интересов, понимание ограниченной полезности применения силы для обеспечения определенных результатов кризиса, необходимость проявлять военную и дипломатическую сдержанность, осведомленность о центральной роли сдерживания, потребность в ведении политического диалога на высоком уровне, а также изучение новых дипломатических форматов и инициатив. Мы разберем каждый из них по очереди.³³

1. Избежание кризиса посредством обеспечения ясности в отношении основных интересов

По своей сути, искусство урегулирования и избежания кризиса в отношениях между ядерными державами и альянсами, обладающими ядерным оружием, состоит в защите насущных интересов соответствующих сторон при условии избежания войны. Для этого требуется, чтобы каждая сторона четко понимала свои собственные интересы и интересы ее оппонентов. В контексте конкретной темы настоящего доклада, посвященного избежанию и урегулированию кризиса на пространстве общего соседства, мы убеждены, что именно Запад должен провести работу по обеспечению большей ясности в отношении собственных интересов, а также по распространению этой информации.

Реакция Запада на присоединение Крыма показала, что, хотя и существовала возможность использовать иные формы поддержки, западные военные силы не будут привлекаться непосредственно для защиты Украины. Тем самым Запад в неявной форме дал понять, что ни Украина, ни какое-либо иное государство общего европейского пространства не представляет настолько принципиального интереса, чтобы для его защиты стоило развязывать войну. С другой стороны, Россия своими действиями продемонстрировала, что она рассматривает, как минимум, некоторые из государств общего соседства как области своих основных национальных интересов, и что она готова за них как сражаться, так и заплатить соответствующую цену в экономическом плане.

Хотя лишь немногие на Западе серьезно воспринимают позицию России, продиктованную претензиями периода после завершения «холодной войны» опасением оказаться в окружении и страхом смены режима, лежащую в основе такого отношения, важный вопрос не в том, является ли позиция России хоть сколь-нибудь обоснованной или внушающей доверие, а в том, формирует ли она мировоззрение российского руководства и, соответственно, является

³³ Описание того, каким образом некоторые из элементов этой структуры могут быть использованы в отношении украинского кризиса, представлено в статье: Лоуренс Фридман «Украина и искусство управления кризисом» (*Lawrence Freedman, Ukraine and the Art of Crisis Management*), *Survival*, том 56 № 3, июнь-июль 2014 года, стр. 7-42.

ли она ключом к пониманию его поведения. Существуют веские доводы в пользу того, что формирует и является.

Важный вопрос с точки зрения избежания кризиса состоит в следующем: что должны означать эти отправные точки с каждой стороны с точки зрения последовательно проводимой политики?

По нашему мнению, **они эффективно служили бы целям избежания кризиса, если бы лица, ответственные за принятие решений на Западе, в более полной мере принимали стратегические последствия выбора, сделанного в отношении Крыма.** Позиции, вносящие смуту, продолжают существовать — как в форме призывов к Западу вооружить Украину или оказать ей военную поддержку, так и в форме призывов к Украине и Грузии в кратчайшие сроки стать членами европейских институтов, таких как ЕС и НАТО. Это таит в себе опасность, поскольку такие призывы подразумевают более высокий уровень обязательств перед соседними странами, чем существующий на самом деле. Их авторы также недооценивают важность рассматриваемого региона для России.

Если лица, ответственные за формирование политики на Западе, примут решение бороться (или если предположить, что они готовы бороться) за государства общего соседства с Россией путем применения силы, тогда как в реальности они не имеют таких намерений, они серьезно рискуют спровоцировать войну или кризис, который приведет нас на грань войны, в которой Запад либо утратит свое единство под давлением, либо отступит, поскольку его собственные основные интересы поставлены на карту в недостаточной степени.

То, что Запад отступит, вполне вероятно, поскольку — хотя заинтересованные страны и их жители имеют полное право стремиться вступить в западные институты — все дело в том, что многие из действующих государств-членов НАТО и ЕС, а также их жители не поддерживают такой жесткий политический курс. Одним из последних примеров стало голосование в Нидерландах, которое вынудило ЕС пояснить, что Соглашение об ассоциации с Украиной не предусматривает обязательств по будущему принятию последней в члены ЕС и не предоставляет каких-либо гарантий безопасности.

Негласное понимание того, что пространство общего соседства не является областью основных интересов Запада, которые он будет защищать с применением военной силы, должно стать отправной точкой для формирования политики Запада. Это уже является фактической позицией большинства столиц стран ЕС и НАТО. Однако даже в этих столицах последствия проводимой политики еще предстоит продумать.

Тем не менее, если Запад будет формировать свою политику на основе даже негласного признания того, что он не будет бороться с Россией за страны общего соседства военным путем, немедленно возникает другая проблема, требующая решения: Россия может воспринять это признание как «зеленый свет» для утверждения своей власти на территориях, которые она в этом случае будет рассматривать как сферу своего влияния в Восточной Европе.

Обеспечение четкого представления об основных интересах Запада с точки зрения пространства общего соседства не означает, что Запад вовсе не имеет в рассматриваемом регионе никаких интересов, и тем более не означает признания его российской сферой влияния. Напротив, возникновение стабильного и надлежащим образом регулируемого «круга друзей», имеющих тесные политические, социальные и экономические связи с ЕС и НАТО, разделяющих западные ценности и желающих следовать западной модели развития, со всей очевидностью продолжает оставаться в интересах Запада, как и противодействие применению силы с стороны России, которое нанесло такой существенный ущерб отношениям между Западом и Россией, а также европейской безопасности. Кроме того, у Запада имеются ощутимые экономические интересы в рассматриваемом регионе, включая связанные с его важностью в качестве транзитного маршрута для поставки энергоресурсов и товаров из Азии. В этом смысле Запад со всей очевидностью предпочтет, чтобы пространство общего соседства не попало под контроль России. Важно отметить, что некоторые из стран рассматриваемого региона сами четко озвучивают свое предпочтение западного «видения», несмотря на его слабость, в противовес российскому.

Хотя Запад и не будет применять силу для защиты этих интересов военным путем, они считаются достаточно важными для того, чтобы Запад направил на рассматриваемый регион значительное ассиметричное внимание. Запад выразил прямой протест против применения силы со стороны России и отказался признавать сферы влияния. Он увеличил цену, которую России пришлось заплатить за применение силы, посредством введения экономических санкций. ЕС и прочие западные игроки также расширили программы предоставления помощи, обучения и поддержки государственного управления в соответствующих странах.

Таким образом, существует *фактическое* и, по нашему мнению, неизбежное стратегическое соперничество в подвоенной сфере за внедрение принципов и влияния на пространстве общего соседства. Это также сопряжено с рисками недопонимания и эскалации кризиса. Однако такие риски будут меньше, если лица, ответственные за принятие решений на Западе, намерены не доводить это соперничество до уровня военного противостояния, а также если Россия понимает, что дело обстоит именно так, и что, когда бы соперничество ни перешло на уровень военного противостояния, это все равно сопряжено с большими невоенными издержками для ее интересов.

Мы пойдем еще дальше и скажем, что, хотя конкретные особенности будут различаться в зависимости от соответствующей страны и восприятия со стороны России, некоторые формы участия Запада с высокой вероятностью имеют более значительный стабилизирующий эффект и реже приводят к кризису в отношениях между Западом и Россией, чем другие. Для надлежащего раскрытия этой темы потребуются значительные дополнительные исследования. Несмотря на это, ЕС и прочие западные игроки в то же время должны сосредоточить свою политику на том, чтобы помочь странам региона стать полностью суверенными, демократическими и экономически жизнеспособными членами международного сообщества. Именно это, а не членство в западных институтах или создание иллюзии военного содействия в период кризиса, должно стать целью.

2. Признание ограниченной полезности применения силы

В рамках описанных выше сценариев использование летального вооружения имеет ограниченную полезность для целей обеспечения определенного конечного результата. Хотя это может создать тактические преимущества для отдельных игроков, в конечном итоге, разрешить какой-либо кризис это не поможет. Напротив, использование летального вооружения только усложнит ситуацию, углубит кризис в отношениях между Западом и Россией и увеличит вероятность прямой конфронтации. Кроме того, эти пять сценариев демонстрируют, что применение силы «по ситуации» или в ограниченном порядке, а также совершение действий чужими руками легко может выйти из под контроля, а также что инциденты, несчастные случаи и несанкционированные действия могут привести к быстрой эскалации кризиса.

Все это увеличивает необходимость безотлагательно переосмыслить применение силы, в особенности для России. В период, когда создавался настоящий доклад, президент Путин наслаждался тем, что он считает стратегическим успехом в Сирии, основанном на использовании российской военной мощи. Опыт Восточной Украины, однако, говорит о другом. Россия не смогла в достаточной степени активизировать пророссийские настроения в этом регионе и была вынуждена пойти на риск развертывания своих регулярных воинских формирований для обеспечения того, чтобы некоторые части страны оставались неподконтрольными Киеву. Это был дорогостоящий шаг, не в последнюю очередь по причине влияния западных санкций на российскую экономику. Если русские предпримут любые попытки расширить свое присутствие на Украине в будущем, существует высокая вероятность того, что санкции будут усилены, и что такие действия встретят ожесточенное сопротивление со стороны украинского правительства и населения. Такой конфликт на длительный период свяжет значительные части российских вооруженных сил и дорого обойдется как российской экономике, так и, возможно, с течением времени, легитимности режима в Москве. Это правдоподобное развитие событий даже в случае одной такой операции, не говоря уж о любых усилиях России по навязыванию своей воли сразу нескольким странам в регионе.

В то время как Западу, возможно, требуется более ясно очертить свои основные интересы во избежание кризиса, **также справедливо и то, что российское руководство должно сформировать для себя более четкое понимание ограниченной полезности применения силы для целей обеспечения определенных результатов кризиса.** Если этого не произойдет, нагрузка может оказаться непосильной, что создаст внутренний кризис в России, для урегулирования которого потребуются более жесткая риторика и более жесткие действия в отношении западных игроков. Это, в свою очередь, может привести к дальнейшей эскалации конфронтации между Россией и Западом, а не к предотвращению такой эскалации. Эту мысль необходимо доносить до российского руководства, дипломатов и военных чиновников во время каждой встречи с их западными партнерами.

3. Проявление военной и дипломатической сдержанности

Еще одной важной составляющей процесса управления кризисом, использовать которую нужно заново научиться как России, так и Западу, является ценность сдержанности.

Как мы отметили в разделе 2 настоящего доклада, некоторые из возможных очагов напряженности в отношениях между Россией и Западом в Восточной Европе могут активизироваться в результате действий, предпринятых относительно незначительными игроками на местах. Уровень недоверия между Россией и Западом на сегодняшний день таков, что ни одна из сторон не поверит в то, что это и есть реальная причина. Приписывание определенных намерений Москве, Вашингтону или другим западным столицам практически неизбежно, и именно поэтому существует возможность эскалации таких инцидентов на более высокий уровень. **В этой связи чрезвычайно важно, чтобы обе стороны использовали все свое политическое, экономическое и дипломатическое влияние на игроков, действующих в регионе, что обеспечить максимальную сдержанность в их действиях.**

Сдержанность важно проявлять и в военном отношении. Как было ранее отмечено в настоящем докладе, в евроатлантическом регионе происходит слишком много тесных сближений между вооруженными силами России и государств-членов НАТО или стран региона, являющихся партнерами НАТО. Такие инциденты столь опасны потому, что избежание опасности в рамках таковых прочно зависит от суждений отдельных пилотов и офицеров, работающих в непосредственной близости друг от друга. В таких условиях для избежания кризиса необходимо проявлять сдержанность по умолчанию и внедрить стандартный порядок действий на всех уровнях военной структуры командования со всех сторон. Для эффективного избежания кризиса и, конечно, урегулирования такового политические лидеры должны заранее определить военную линию поведения в кризисных и предкризисных ситуациях, а не пытаться под нее подстроиться.

4. Сдерживание для целей избежания кризиса

Обеспечение большей ясности в отношении типа стратегии, который допускают и не допускают интересы Запада на пространстве общего соседства, поможет избежать войны и защитить интересы Запада только в том случае, если такая ясность будет дополнена **четким обязательством обеспечивать сдерживание в областях, представляющих собой основные интересы Запада.** В отсутствие такого обязательства существует опасность того, что российское руководство может ошибиться в расчетах в отношении точки на карте, с которой в игру вступают основные интересы Запада.

Для избежания кризиса необходимо, чтобы Запад абсолютно четко обозначил неприкосновенность территории НАТО, а также однозначно определил характер реакции, с которой Россия столкнется в том случае, если она предпримет какие-либо движения в отношении государства-члена НАТО. В этом отношении недавние решения, принятые на Уэльском и Варшавском саммитах НАТО, должны приветствоваться, и важно обеспечить, чтобы выполнение принятых решений контролировалось с учетом разработки военных планов, на основе надежного комплекса сил и возможностей НАТО, а также проведения учений в области противодействия любым наступательным операциям со стороны России.

Тем не менее, информационный охват сообщений в отношении сдерживания должен выйти за пределы традиционных пояснений о том, каким образом Альянс будет действовать в случае крупномасштабного нападения одного государства на другое с применением обычного или ядерного оружия. С учетом известной на сегодняшний день модели применения Россией гибридной тактики, ясные сообщения в отношении сдерживания должны охватывать

использование «маленьких зеленых человечков» и крупных кибератак в отношении территорий и целевых объектов НАТО. Это означает, что необходимо четко сформулировать, например, то, что в случае если на территории одного из государств Балтии появятся «маленькие зеленые человечки» или «повстанцы» с целью дестабилизации ситуации в стране, рабочим допущением НАТО с самого начала будет являться то, что за это отвечает и, соответственно, будет привлечено к ответственности российское руководство. Аналогично, рабочим допущением в отношении любых крупных и сложных кибератак, результатом которых станут значительный физический ущерб, нанесенный инфраструктуре стран НАТО, и человеческие потери, будет являться то, что такие атаки были поддержаны государством.³⁴

Дополнительным преимуществом заблаговременного разъяснения своей позиции для России в отношении того, что, например, вина за инциденты с «маленькими зелеными человечками» будет возложена на нее, состоит в гарантировании того, что Россия обеспечит максимальный контроль за всеми своими союзниками, партнерами и протеже, будь то правительство, номинальное руководство, непризнанные карликовые государства или нерегулярные вооруженные формирования, действующие на пространстве общего соседства.

5. Политический диалог на высшем уровне

Каждая из вышеперечисленных мер может обеспечить дополнительную стабильность и позволит выиграть время для продолжения диалога по ключевым расхождениям между Россией и Западом. Однако ни одно из предложенных нами изменений не заменит политического диалога на высоком уровне.

Многие, особенно в Восточной Европе, противятся таким мерам, страшась, что это повлечет за собой возврат к привычному положению вещей в делах с Россией, которая проявляет агрессию по отношению к своим соседям. Существуют опасения относительно того, что президент Трамп может заключить сделку с Россией, в результате которой сфера влияния России в Восточной Европе будет признана официально, а также, возможно, согласится ввести ограничения в отношении проведения учений и развертывания сил НАТО в Балтийском регионе, что сделает страны региона уязвимыми. Большую обеспокоенность в политическом плане вызывает то, что сделка между США и Россией через головы европейцев возвратит Европу в то время, когда великие державы делали то, что хотели, а более мелкие европейские государства делали то, что должны.

Все эти страхи можно понять. Однако мы живем в период кризиса в отношениях между ядерной державой и альянсом, обладающим ядерным оружием, а отсутствие диалога в настоящий момент способствует развитию этого кризиса и делает его еще более опасным.

Более того, позиция Запада относительно того, что Россия должна вернуться в рамки международного права, прежде чем можно будет начать реальный диалог, возможно, хороша в плане риторики, однако не является реалистичной.

³⁴ Учитывая то, что Россия может захотеть аналогичным образом выработать свою позицию по сдерживанию, заявив, что она будет считать западных лидеров виновными в организации любых выступлений против режима внутри России.

Нет сомнений в том, что присоединение Крыма представляло собой незаконный захват территории, осуществленный самым безответственным и незаконным образом, и что это заслуживает осуждения. Крым не должен быть признан на международном уровне, и западные организации не должны вести в Крыму никакой экономической деятельности. Даже если экономические санкции, наложенные в связи с деятельностью России в Восточной Украине будут отменены на каком-то этапе, санкции, введенные в ответ на поведение России в Крыму, должны действовать в течение неопределенного времени.

Следует понимать, что Россия не является частью евроатлантического порядка безопасности, который сегодня охватывает большую часть Западной, Центральной и Восточной Европы и который был заложен в Хельсинкских принципах и Парижской хартии. Напротив, в силу своего географического положения, относительной мощи и предпринимаемых действий, Россия существует во взаимосвязи с ним и в оппозиции к нему. Тем не менее, это должно быть аргументом в пользу ведения политического диалога, а не против него.

По аналогии с практикой проведения встреч между США и СССР на уровне руководителей государств в период «холодной войны», сегодня политический диалог на высоком уровне следует использовать в контексте урегулирования конфронтации. С этой точки зрения политический диалог на высоком уровне необходим не для того, чтобы преодолеть глубоко укоренившиеся разногласия между двумя сторонами или прямо договориться о разделении сфер влияния, а для того, чтобы у лидеров с обеих сторон имелось точное представление о том, как другая сторона видит свои основные интересы и каким образом она с большой вероятностью поведет себя в заданных обстоятельствах. Такой диалог также мог бы помочь официально закрепить и узаконить совместное осуществление некоторых других мер по избежанию кризиса из перечисленных в настоящем докладе.

Если такой диалог однажды позволит пройти путь от урегулирования конфронтации до нового понимания и преобразования отношений между Россией и Западом, это только к лучшему. В то же время, акцент на диалоге как на одном из элементов стратегии, направленной на то, чтобы сделать все, что в наших силах, чтобы дожить до этого дня, а также помочь в реализации других мер, описанных в настоящем докладе, должен быть ощутимым.

6. Новые дипломатические инициативы

Проведенный анализ привел нас к мысли, что стабилизация ситуации требует определенной дипломатической гибкости и инноваций. Некоторые могут отнестись к такому подходу скептически. Споры о том, могут ли и должны ли институциональные инновации быть частью решения, а также о том, являются ли такие инновации необходимыми, при наличии политической воли сотрудничать в принципе, велись всегда. Тем не менее, с нашей точки зрения, диалог любого рода более, а не менее, необходим, когда в отношениях возникают проблемы, и это справедливо как для отношений между Россией и Западом, так и для любых других отношений. В этой связи любые изменения, направленные на упрощение такого диалога, имеют потенциальную ценность.

Наше мнение также частично основывается на работе, ранее проведенной Европейской сетью лидерства в области построения доверительных отношений, по результатам которой было выдвинуто предположение, что активные личные контакты между дипломатами и представителями вооруженных сил с обеих сторон способны сформировать личные отношения и доверие, которые, в свою очередь, могут помочь сдвинуть отношения между государствами в более положительном направлении, даже если начало было малообещающим.

Учитывая, что существующие дипломатические инструменты и практика на сегодняшний день оказались неэффективными, мы считаем, что сейчас имеет смысл реализовать ряд конкретных дипломатических инициатив. Такие инициативы включают:

- **Расширение повестки заседаний Совета НАТО-Россия и увеличение частоты проведения таких заседаний.** Возобновление заседаний Совета НАТО-Россия на уровне послов после перерыва, имевшего место в 2014 году и в начале 2015 года, необходимо рассматривать как положительное изменение. Сворачивание механизма, предназначенного для содействия диалогу и открытому высказыванию претензий, в такой период кризиса было серьезной ошибкой. Возобновление совещаний Совета — хотя и не его компетенций в области налаживания сотрудничества — послужило практической цели урегулирования конфронтации. Одним из примеров этого является последующая работа по реализации инициативы президента Финляндии Ниинистё в области предотвращения авиационных инцидентов с участием военных и гражданских воздушных судов.³⁵ Более амбициозный план предусматривал бы создание ситуационной Группы по урегулированию военных кризисов, включающей военных чиновников из стран НАТО и России, задачей которой является упрощение информационного обмена, обеспечение прозрачности и принятие мер к установлению доверия, а также разработка процедур для предотвращения инцидентов.³⁶
- **Дополнительное использование существующих механизмов ОБСЕ.** Хотя многое было сказано о нарушении Россией духа, если не буквы, Венского документа, мало что говорилось о необеспечении всесторонней реализации других инициатив ОБСЕ. Такие инициативы включают механизмы управления эскалацией, разработанные Центром по предотвращению конфликтов и Форумом по сотрудничеству в области безопасности ОБСЕ. Вместе с тем, Венский документ требует множества усовершенствований и пояснений, и такую работу следует провести. На сегодняшний день предлагается внести изменения в положения «Механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности» и «Сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера», однако Венский документ в полном смысле является наилучшей возможностью для решения более широкого комплекса возникающих проблем в военной области.

³⁵ См. Заявления для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам российско-финляндских переговоров, Президент РФ, 01 июля 2016 года, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/52312> Доступ осуществлен в январе 2017 года; пресс-конференция Генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга после заседания Совета НАТО-Россия, НАТО, 13 июля 2016 года, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_134102.htm Доступ осуществлен в январе 2017 год

³⁶ http://www.europeanleadershipnetwork.org/ensuring-euro-atlantic-security_4469.html

- **Создание механизма урегулирования кризисов в отношениях между ЕС и Россией.** В рамках некоторых из кризисов, описанных в разделе 2, Европейский союз играет более важную роль, чем НАТО. В последние годы ЕС продемонстрировал, что имеет в своем распоряжении инструменты, способные повлиять на результаты кризиса в Восточной Европе, как посредством предложения инициатив (таких как перспективы установления более тесных отношений с ЕС, оказание финансового и иного содействия), так и посредством применения карательных мер (таких как санкции). ЕС прошел большой путь от технократического до политического игрока в регионе, и в этой связи отсутствие контактов между ЕС и Россией в сфере урегулирования кризиса создает опасный вакуум. Создание специализированного механизма для проведения консультаций между ЕС и Россией по вопросам безопасности могло бы способствовать избежанию и урегулированию кризиса, а также создать возможность для устранения расхождений между позициями относительно общего соседства, описанных в разделе 1.
- Превентивное использование **подхода, предусматривающего создание контактной группы** по вопросам возможных очагов напряженности. Характерной чертой текущей конфронтации является отсутствие институционального диалога и механизмов урегулирования конфликтов. Такие инструменты, как ОБСЕ, Совет НАТО-Россия и Совет безопасности ООН, оказались инертными и чрезмерно сдерживаемыми принципами принятия единогласных решений и наложения вето. Вместо таких инструментов целесообразнее использовать формат ситуативной контактной группы, сосредоточенной на конкретных вопросах, который зарекомендовал себя как более эффективная модель. Созыв группы «нормандской четверки» для урегулирования конфликта на Украине (включающей Германию, Францию, Украину и Россию) позволил сохранить открытым канал для диалога между Россией и Западом, в то время как другие возможности для такого диалога были ограничены, благодаря чему участники смогли более подробно обсудить соглашение о прекращении огня в Восточной Украине. Хотя формат этой контактной группы имеет ощутимые недостатки, в частности, он оказался не способен остановить бои, развернувшиеся вокруг Дебальцево сразу же после подписания соглашения «Минск-2», мы считаем, что использование дипломатии контактных групп, в особенности в превентивном порядке, сыграет важную роль в урегулировании кризиса в отношениях между Россией и Западом. С помощью определения областей, в которых в обозримом будущем потенциально может произойти ухудшение отношений, например, с использованием сценариев, представленных в разделе 2, западные государства и Россия могут задаться целью создать контактные группы по конкретным вопросам в стремлении разрешить разногласия и избежать эскалации. Для обеспечения сдержанного и открытого обмена мнениями и идеями в такие контактные группы могут быть включены бывшие государственные служащие и дипломаты, в отношении которых заинтересованными правительствами были применены санкции.

Заключение

Пространство общего соседства, располагающееся между территориями России и НАТО/ЕС, с большой вероятностью останется источником напряжения. Стороны подходят к региону с различными и зачастую противоречивыми интересами и интерпретациями в отношении его прошлого, настоящего и будущего. Будучи далекими от статуса пассивных субъектов политики великих держав, государства и общества общего соседства имеют собственные устремления и собственные планы, которые нельзя просто отменить. Наконец, в период существования напряжения и возрастающей неопределенности нельзя недооценивать опасность эскалации инцидента, несчастного случая или локального кризиса до уровня полномасштабной конфронтации.

В настоящем докладе представлены возможные сценарии неблагоприятного развития событий на пространстве общего соседства, которые могут закончиться тем, что Запад и Россия окажутся в прямом противостоянии друг с другом. Вместо того, чтобы надеяться, что такого кризиса можно избежать, или предполагать, что его можно будет урегулировать посредством использования комплекса существующих инструментов и ситуативной импровизации, мы предлагаем провести работу с участием всех сторон для внедрения элементов системы избежания и урегулирования кризиса, и начать следует с более честного обсуждения наших основных интересов, рисков эскалации и опасностей, сопряженных с применением силы.