

A decorative background consisting of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red, scattered across the upper half of the page.

На пути к сбалансированному миру

Первые шаги к выходу из тупиковой ситуации в сфере безопасности в (Восточной) Европе

РАЙНХАРД КРУММ, АЛЕКСАНДРА ВАСИЛЬЕВА, СИМОН ВАЙС
сентябрь 2017 г.

- Украинский конфликт выявил серьезные трещины в фундаменте, на котором базируется существующий европейский миропорядок. В отличие от времен холодной войны, сегодня в конфликт вовлечено несколько сторон, чьи интересы серьезно расходятся. Это является препятствием на пути к сближению.
- Второе минское соглашение является на данный момент единственным документом, в котором зафиксирован механизм урегулирования, принятый всеми участниками встреч «нормандского формата». Именно это позволяет утверждать, что реализация Минских соглашений является первоочередной задачей.
- Уровень доверия между Российской Федерацией и ЕС / НАТО снижается уже несколько лет подряд, и для его восстановления требуются целенаправленные усилия. Небольшие шаги в этом направлении могут оказаться более действенными, нежели одна крупная инициатива, а возникающие в результате этих шагов «островки доверия» способны восстановить мир с учетом интересов всех сторон, то есть сделать архитектуру европейской безопасности более устойчивой.

1. Введение

Текущую ситуацию в сфере безопасности в Европе можно коротко охарактеризовать следующим образом:

- Принципы европейской системы безопасности находятся под угрозой.
- Конфликты 2008 г. в Грузии и 2014 г. в Украине являются не первопричинами кризиса, а лишь отражением более глобальных кризисных тенденций.
- Расхождения в восприятии угроз и интерпретации событий последних 25 лет затрудняют сотрудничество.
- Число сторон и стран, чьи интересы затронуты, сегодня значительно больше, чем во времена холодной войны.
- Наиболее влиятельные игроки заинтересованы скорее в сохранении сложившегося статус-кво и препятствуют изменениям. Напротив, для стран «Восточноевропейской Шестерки» (Армении, Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Молдавии и Украины) «разделенный общеевропейский дом» является фактором нестабильности, угрожающим их развитию и безопасности.
- Единогласное осуждение России со стороны Демократической и Республиканской партии США чрезвычайно затрудняет дальнейший диалог с Москвой.

В результате, спустя 25 лет после того, как разделявшие Европу границы, казалось, окончательно исчезли, Европе вновь грозит раскол. Однако на этот раз линия раскола сместилась на восток и приблизилась непосредственно к российской границе.

2. Первопричины проблем европейской безопасности

Перечисленные выше тенденции обусловлены противоречивостью «Парижской Хартии для новой Европы» (т.н. «Парижской Хартии»). Ее раздел

«Дружественные отношения между государствами-участниками» содержит два важнейших постулата. Первый, часто цитируемый и широко известный, гласит: «С прекращением раскола Европы мы будем стремиться придать новое качество нашим отношениям в сфере безопасности при полном уважении сохраняющейся за каждым свободой выбора в этой области».

Однако должного внимания заслуживает и следующая формулировка: «Безопасность неделима и безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех остальных». Иными словами, стороны Хартии могут вступать в любые союзы, но только в том случае, если ни одна другая сторона не усматривает в этом угрозы для собственной безопасности.

В этой статье мы проследим аргументацию каждой из заинтересованных сторон — стран Запада (ЕС и США), России и «Восточноевропейской Шестерки», — чтобы продемонстрировать различия в восприятии угроз их безопасности.

а. Запад

- Для западных стран экспансия НАТО и ЕС на восток была продиктована стремлением обеспечить европейскую безопасность, в том числе с учетом интересов Польши. Кроме того, политика экспансии отражала стремление Запада занять ведущее место в системе безопасности после окончания холодной войны.
- По мере того, как в ответ на определенные шаги Запада в России укреплялся авторитаризм, военная мощь страны росла, а либеральные реформы замедлялись. На Западе нарастало разочарование, и российская внешняя политика начала восприниматься как набор агрессивных, непредсказуемых и ревизионистских действий коррумпированной страны. Кроме того, согласно документу Разведуправления Министерства обороны США «Анализ общемировых угроз», Соединенные Штаты «всегда будут конкурировать с Россией за влияние в мире».

b. Россия

- Игнорирование интересов России в системе европейской безопасности стало причиной растущего недовольства в стране. Москва восприняла «Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Россией и НАТО» 1997 г. и создание Совета Россия-НАТО в 2002 г. как компенсацию первой и второй волны экспансии НАТО на восток. Однако планы третьей волны экспансии НАТО в «промежуточные страны» (в первую очередь в Грузию и в Украину) были расценены Москвой как навязывание чужой воли и пренебрежение ее интересами. С российской точки зрения, с момента окончания холодной войны «сбалансированный мир» до сих пор не восстановлен, а текущее положение страны равносильно положению Германии после заключения Версальского мирного договора 1919 г.
- По мнению Москвы, система европейской безопасности будет жизнеспособна только в том случае, если она будет учитывать интересы России и особенности ее отношений с «промежуточными странами». Будучи крупной державой, Россия также настаивает на соблюдении своих особых интересов в области безопасности, экономики и культуры русскоязычных меньшинств в этих странах.

с. «Восточноевропейская Шестерка»

- Страны «Восточноевропейской Шестерки» стремятся самостоятельно укреплять свой суверенитет, безопасность и благосостояние в соответствии с собственными принципами и целями, а также нормами международного права. Они осознают, что их безопасность находится под угрозой, но при этом чувствуют себя несвободными в выборе партнеров по альянсу.
- Страны, включенные в эту группу, весьма различны, в частности, в выбранном пути развития. Как показал недавний опрос исследовательского центра Pew Research, различия

наблюдаются и в их отношении к России и ЕС, что обусловлено объективными факторами: например, Армения стремится наладить тесные отношения с Россией, а в Украине, напротив, сильны проевропейские настроения.

Этот краткий анализ первопричин показывает, почему спустя 25 лет после того, как темные страницы истории были перевернуты, европейские страны снова перестали чувствовать себя в безопасности. Для кого-то из них, равно как для США и некоторых стран «Восточноевропейской Шестерки», угрозой является Россия. Сама же Россия видит для себя угрозы со стороны ЕС и США.

3. Статус-кво

Одним из признаков кризиса и основной темой данной статьи являются события в Украине. Многие украинцы героически противостояли своим политическим лидерам в 2013 г., а сегодня всеми силами пытаются сохранить целостность страны. С начала войны в 2014 г. погибло более 10 000 человек, а 1,7 млн. были вынуждены покинуть свои дома. Страна потеряла Крым, в Донбассе продолжается военный конфликт, а в экономике, несмотря на позитивные сдвиги, требуются более масштабные реформы, которые бы улучшили жизнь людей.

По мнению растущего числа экспертов, Второе минское соглашение, заключенное без малого три года назад, требует пересмотра, так как в его пунктах не расставлены приоритеты. Особенно это касается пункта 9, где со стороны Украины предусматривается установление полного контроля над границей с Россией, и пункта 11, в котором оговариваются конституционные реформы и особый статус Луганска и Донецка. С другой стороны, соглашение позволило достичь определенного прогресса по гуманитарной линии: по данным Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), линию соприкосновения ежедневно пересекает до 20 000 гражданских лиц. Тем не менее, политические обязательства участников соглашения не выполняются.

4. Что мешает простым решениям?

По мнению Роберта Гейтса, бывшего министра обороны в администрации Джорджа Буша, принципиальная дилемма для ЕС и США в поиске решений проблемы безопасности состоит в следующем: «За каждым шагом НАТО или России вблизи границы следует ответный шаг противоположной стороны. Как же выйти из этого порочного круга? Сложность в том, что необходимо найти выход и в то же время не дать Путину возможность объявить себя победителем». Другими словами, как сделать первый шаг, не потеряв лицо?

Основное препятствие для появления новых инициатив состоит в том, что для некоторых стран поддержание статус-кво требует меньших затрат и сулит большие выгоды, чем попытка найти решение кризиса вокруг Украины и всей системы европейской безопасности. Кроме того, и демократы, и республиканцы в США едины в своей позиции против России, что не оставляет никаких иных вариантов развития событий кроме ужесточения санкций. Принятое 115-м созывом Конгресса США решение «О противодействии российскому влиянию в Европе и Евразии в 2017 г.» может еще больше усугубить эту тенденцию.

Совершенно иначе выглядит ситуация для стран «Восточноевропейской Шестерки», в первую очередь для Украины и Грузии. Нынешний «раскол общеевропейского дома» является дестабилизирующим фактором, способным полностью разрушить этот дом, что чревато тяжелыми последствиями для стабильности государств и даже угрожает их суверенитету. Подобное наблюдалось и во времена холодной войны, когда роль «промежуточных стран» играли Венгрия и Польша. Сегодня новыми «промежуточными странами» стали страны «Восточноевропейской Шестерки», столкнувшиеся с угрозой своей национальной безопасности.

Еще одним важным фактором является тот факт, что ни одна из сторон не декларирует четко свои намерения. Пока расширение НАТО и ЕС в восточном направлении будет рассматриваться Россией как агрессия, а ЕС и США будут считать стремление России участвовать в строительстве общеевропейского дома обманным маневром, маскиру-

ющим становление агрессивной сверхдержавы, точек соприкосновения будет немного. Поиск адекватного политического выхода из этой тупиковой ситуации требует большой изобретательности, однако именно такой выход сейчас крайне необходим.

5. Политические шаги к сбалансированному миру

В настоящей статье мы предлагаем два шага к преодолению кризиса в Украине и достижению «сбалансированного мира», который позволит учесть интересы всех сторон и добиться, чтобы «плюсы» и «минусы» были равно распределены между сторонами ради достижения общего результата. На первом этапе стоит сосредоточиться на проблемах Донбасса, вдохнув новую жизнь во Второе минское соглашение. Второй шаг заключается в среднесрочной разрядке политической напряженности не только в отдельных странах, но и на всем восточноевропейском пространстве. Следующим шагом могла бы быть долгосрочная политика укрепления системы общеевропейской безопасности, однако этот вопрос выходит за рамки нашего рассмотрения.

Прежде чем приступать к политическому решению проблемы, следует проанализировать текущую ситуацию и наименее благоприятные сценарии. Сейчас возможны три варианта развития событий:

- продолжать существующую политику и надеяться на чудо;
- разворачивать политику сдерживания и тем самым терять шанс на сближение;
- сохраняя максимальную жесткость, пытаться достичь прогресса путем сближения.

Если ход реализации Второго минского соглашения не претерпит изменений, то ситуация будет развиваться по первому сценарию: как и прежде исходя из буквы соглашения, мы будем надеяться на инициативы со стороны Украины, сепаратистов, ЕС, России или США. Подобная надежда мо-

жет сохраняться еще довольно долгое время, но, если не строить иллюзий, следует признать, что в этом случае конфликт может усугубиться и привести к гораздо более неблагоприятным последствиям, чем другие «замороженные» конфликты, как например в Нагорном Карабахе или Приднестровье. В перспективе данный сценарий может привести к необратимому разделу Украины с серьезными последствиями для экономического и политического развития страны.

Второй вариант – развертывание политики сдерживания – активно обсуждается экспертами и некоторыми представителями политических кругов в странах Балтии и Юго-Восточной Европы. Практической реализацией этого сценария представляется налаживание сотрудничества между Украиной, Прибалтикой, Польшей и Румынией по образцу известного из польской истории проекта «Междуморья». Несколько лет назад эта идея возродилась как возможная модель безопасности для стран НАТО и Украины. «Междуморье» как средство сдерживания России может привести к установлению более тесных связей между некоторыми государствами-членами НАТО и Украиной.

Проблема состоит в том, что в этом случае украинский конфликт может распространиться на НАТО и ЕС, что повлекло бы за собой неуправляемый рост рисков. В то же время проект «Междуморья» может дать Украине полную иллюзию того, что страна находится под защитой НАТО, так как поддерживает тесные отношения с соседними государствами-членами НАТО. Тем не менее, политика сдерживания России может не оправдать надежд, так как Москва готова проводить свою линию до тех пор, пока не установится «сбалансированный мир».

Чтобы не допустить такого развития событий, следует вернуться ко Второму минскому соглашению, поскольку оно остается единственным фундаментом для дальнейших действий. Его подписание снизило напряженность конфликта и уменьшило число жертв, позволило восстановить хотя бы минимальное взаимное доверие, дало возможность жителям пересекать линию соприкосновения, а также послужило основой для создания политической дорожной карты. Тем не менее, по мнению

некоторых политиков, Минские соглашения бесполезны или даже изначально были бесперспективны, так как политические обязательства сторон не выполняются.

В этой связи нам кажется целесообразным третий вариант: попытаться достигнуть прогресса путем сближения, сохраняя максимальную жесткость. Для этого необходимо предпринять следующие шаги:

Шаг 1. Расширенное Второе минское соглашение: совместное управление регионом в переходный период

В настоящее время доверие отсутствует как между правительством Украины и сепаратистами, так и между Россией и Украиной. Для продвижения вперед необходимо создавать «островки сотрудничества». При этом следует сосредоточиться на выработке механизма совместного управления Донецкой и Луганской областями в переходный период, так как распределение властных полномочий между сторонами является одним из общепризнанных инструментов разрешения конфликтов и позволит сблизить тех, кого сейчас разделяет линия соприкосновения. Основой этого механизма должна стать новая трехсторонняя контактная группа, созданная взамен существующей. В нее должны войти представители украинских властей, по возможности из региона, близкого к зоне конфликта (т.е. в меньшей степени из Западной Украины и Киева), представители местных заинтересованных сторон на спорных территориях, а также представители ОБСЕ.

Цель этого этапа – подготовиться к реализации гуманитарных аспектов Второго минского соглашения, например, пунктов 5–8, особенно в части восстановления экономических и социальных отношений.¹ Такой подход мог бы укрепить до-

1. 5. Обеспечить помилование и амнистию путем введения в силу закона, запрещающего преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины. 6. Обеспечить освобождение и обмен всех заложников и незаконно удерживаемых лиц на основе принципа «всех на всех». Этот процесс должен быть завершен самое позднее на пятый день после отвода. 7. Обеспечить безопасный доступ, доставку, хранение и распределение гуманитарной помощи нуждающимся на основе международного механизма. 8. Опреде-

верие и подготовить почву для решения более сложных вопросов, в частности вопросов о статусе этих регионов в составе Украины, выборов в органы власти и полного пограничного контроля со стороны Украины. Основная задача состоит в предотвращении исчезновения доверия между сторонами, разделенными линией соприкосновения. Двигателем этой инициативы могла бы стать ОБСЕ как организация, объединяющая все стороны конфликта. При этом политическое давление Франции и Германии на Украину и Россию могло бы обеспечить должную поддержку.

Несмотря на принятие новых американских санкций против России, Вашингтон может присоединиться к поиску решения, учитывая значимость позиции Соединенных Штатов и их диалога с Россией, имевшего место при администрации Обамы (в пользу этого говорит назначение бывшего посла США при НАТО Курта Волкера специальным посланником по Украине). Мотивацией для США может также стать тот факт, что неконтролируемое развитие событий практически неизбежно повлечет за собой ремилитаризацию всей Европы вплоть до Арктики, обострение конкуренции в Евразии, установление шаткого многополярного ядерного миропорядка, а также весьма дорогостоящую и потенциально бесконечную гонку вооружений между США, Китаем и Россией.

Шаг 2. Гарантии безопасности: надежное сдерживание без членства в НАТО

Этот шаг поможет укрепить Второе минское соглашение и реализовать все его 13 пунктов, создав правовую базу для обеспечения безопасности стран «Восточноевропейской Шестерки» и их экономического развития. Вначале об этом должны договориться сами страны «Шестерки», но с учетом важности и безотлагательности данного вопроса ЕС и Россия также должны участвовать в поиске компромиссного решения, принимая во внимание как собственные интересы

ление модальностей полного восстановления социально-экономических связей, включая социальные переводы, такие как выплата пенсий и иные выплаты (поступления и доходы, своевременная оплата всех коммунальных счетов, возобновление налогообложения в рамках правового поля Украины).

безопасности, так и соответствующие интересы других сторон.

Гарантии безопасности должны исходить от стран, которые на сегодняшний день наиболее активно вовлечены в кризис. При этом контраргументом для довода о нарушении Будапештского меморандума 1994 г. должно стать указание на изменившуюся архитектуру безопасности. В качестве замены меморандуму можно предложить имеющий большую юридическую силу документ под эгидой ОБСЕ. Истинная цель всех предпринимаемых действий должна четко декларироваться.

Реализация описанного сценария требует переосмысления многих аспектов, которое уже началось в связи с выходом Великобритании из ЕС: важно понять, что ЕС является не единственным государственным образованием, определяющим жизнь Европы. Вместо того чтобы делить континент на страны-члены ЕС и остальные страны, целесообразно следовать концепции «четырёх колец Европы», которые в равной степени важны для существования региона и должны иметь одинаковые возможности для развития. «Кольца» будут различаться по уровню интеграции, но будут ощущать свою причастность к Европе и пользоваться всеми преимуществами тесного экономического сотрудничества в атмосфере стабильности и безопасности. Чтобы страны всех «колец» смогли выработать свой собственный путь развития, каждой из них должна быть предоставлена возможность участвовать в формировании будущего Европы. Неготовность к данному сценарию может обернуться серьезной угрозой для общеевропейской безопасности. Однако при должных усилиях окончательно преодолеть наследие холодной войны – раскол Европы – станет возможно.

В соответствии с данной схемой страны Европы могут подразделяться на следующие «кольца»:

- основные члены ЕС;
- члены ЕС, не стремящиеся к дальнейшей интеграции;
- такие европейские страны, как Швейцария, Норвегия и, в скором будущем, Великобритания;
- «Восточноевропейская Шестерка», Сербия и Россия.

6. Заключение

Для разрешения украинского кризиса можно предложить комплекс мер, состоящий из трех этапов. Первоочередным этапом является реализация Второго минского соглашения, дополненного концепцией совместного управления регионом в переходный период. В среднесрочной перспективе необходимо заложить базу для успешного развития и безопасности стран «Восточноевропейской Шестерки», которая подразумевает четкое декларирование взаимных гарантий безопасности всеми сторонами. Долгосрочной целью является формирование общеевропейской системы безопасности с участием России и Украины, в том числе решение о статусе Донбасса и Крыма. Последний этап выходит за рамки нашего рассмотрения, но о нем не следует забывать, так как отсутствие перспективы еще больше затруднит реализацию первого и второго этапа – особенно ввиду того, что третий шаг и будет служить ключом к установлению «сбалансированного мира».



Об авторах

Райнхард Крум – руководитель Регионального бюро для Сотрудничества и Мира в Европе (ROСPE) Фонда Фридриха Эберта в Вене.

Александра Васильева – научный сотрудник Регионального бюро для Сотрудничества и Мира в Европе (ROСPE) Фонда Фридриха Эберта в Вене.

Симон Вайс – научный сотрудник Регионального бюро для Сотрудничества и Мира в Европе (ROСPE) Фонда Фридриха Эберта в Вене.

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung | Dept. of Central and Eastern Europe
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Germany

Responsible:
Matthias Jobelius, Head, Dept. of Central and Eastern Europe

Phone: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/international/moe>

Order/Contact:
info.moe@fes.de

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

Мнения, выраженные в этой публикации, не обязательно отражают точку зрения Фонда Фридриха Эберта.



ISBN
978-3-95861-964-7