

Март 2019 г.

Восстановление системы европейской безопасности

Рейчел Эллехуус и Андрей Загорский

Введение

Спустя почти 30 лет после окончания холодной войны в отношениях между Россией и США, а также между Россией и Западом в целом сохраняется напряженность. С 2014 года на фоне украинского кризиса основные двусторонние и многосторонние механизмы поддержания политического диалога и практического сотрудничества, в том числе между Россией и Организацией Североатлантического договора (НАТО), а также между Россией и Европейским союзом, бездействуют.

Объяснения истоков и характера нынешнего кризиса европейской безопасности продолжают разниться.¹ Россия и США обвиняют друг друга в серьезном нарушении международного права и основополагающих принципов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), включая территориальную целостность других государств. Обе стороны обвиняют друг друга в нарушении права на самоопределение, в нарушении или разрушении основополагающих режимов контроля над вооружениями, которые имеют ключевое значение для поддержания европейской безопасности, а также во вмешательстве во внутренние дела. Каждая сторона считает другую ревизионистской державой, стремящейся расширить сферы влияния за чужой счет.

И Россия, и Запад согласны в том, что прежняя система отношений между ними канула в Лету. Однако они не готовы сформулировать, как они видят выстраивание отношений в будущем. Обе стороны вернулись к взаимному сдерживанию, считая, судя по всему, риски приемлемыми на фоне растущих политических ставок.² В настоящее время взаимодействие сводится, главным образом, к снижению рисков опасных военных

¹ См.: “The Long Narratives” в *Back to Diplomacy Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project* (Vienna: OSCE, December 2015), сс. 21-29, <https://www.osce.org/networks/205846>; Томас Фреар и Лукаш Кулеса., *Российская и западная интерпретация принципов Европейского порядка: есть ли общий знаменатель?* (Лондон, Москва; Европейское сообщество лидеров, Российский совет по международным делам, 2016) <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/competing-western-and-russian-narratives-on-the-european-order-is-there-common-ground/>; *Преодоление разногласий в вопросах безопасности в 2015 г. Российская, американская, европейская позиции* (Вашингтон, Лондон, Москва: Атлантический совет; Европейское сообщество лидеров, Российский совет по международным делам, 2015); Wolfgang Zellner ed., *Security Narratives in Europe. A wide Range of Views* (Baden-Baden: Nomos, 2017), https://www.nomos-shop.de/assets/downloads/9783848745074_lese01.pdf.

² Wolfgang Zellner et al., *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe: Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones* (Hamburg: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2018), http://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/RISK_SP.pdf.

инцидентов, а обсуждение вопросов европейской безопасности в широком плане практически отсутствует.³

Из-за разногласий по поводу того, в каком направлении двигаться дальше, официальные дискуссии зашли в тупик, а возможные варианты восстановления порядка европейской безопасности не получают должного рассмотрения. В настоящей статье делается попытка восполнить этот пробел путем выхода за рамки превалирующих дискуссий и определения путей продвижения с тем, чтобы подготовить почву для официального диалога, когда придет время для его возобновления.

Отдавая себе отчет в многообразии вопросов, связанных с данной темой, мы решили сконцентрироваться на рассмотрении трех тем, которые, по нашему мнению, будут иметь ключевое значение при проведении любых обсуждений проблем европейской безопасности. А именно: (1) возможно ли сгладить разногласия между Россией и Западом в вопросах европейской безопасности, и как этого добиться; (2) что следует предпринять для предотвращения новой гонки вооружений в Европе; (3) что можно сделать для надлежащего решения проблем безопасности государств, не присоединившихся к альянсам.

Вопрос 1: Поиск консенсусного видения системы европейской безопасности

Несмотря на продолжающееся противостояние, ни Россия, ни Соединенные Штаты не предлагают отказаться от базовых принципов, на которых основывался европейский порядок в течение последних десятилетий. Эти принципы были закреплены в Хельсинкском Заключительном акте 1975 года и получили дальнейшее развитие и подтверждение на последующих саммитах ОБСЕ. Они включают: суверенное равенство и уважение суверенитета; неприменение силы или угрозы силой; нерушимость границ; территориальную целостность государств; мирное урегулирование споров; невмешательство во внутренние дела; уважение прав и основных свобод человека; равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничество между государствами и добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

В случае возникновения споров относительно реализации (или нарушения) этих принципов государства-участники ОБСЕ стремились не отказываться от этих принципов, а укреплять их путем согласования мер, направленных на повышение их эффективности. Такой стратегией надлежит руководствоваться и в преодолении нынешнего кризиса.

В отдельных областях может потребоваться разъяснение хельсинкских принципов (в частности, невмешательства во внутренние дела или права на самоопределение). Однако наиболее фундаментальным расхождением

³ Thomas Frear, *Lessons Learned? Success and Failure in Managing Russia-West Incidents 2014–2018* (London: European Leadership Network, 2018), <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/04/11042018-Incidents-Management-Review-Tom-Frear.pdf>; Denitsa Raynova and Lukasz Kulesa, *Russia-West Incidents in the Air and at the Sea 2016–2017: Out of the Danger Zone?* (London: European Leadership Network, 2018), <https://www.europeanleadershipnetwork.org/report/russia-west-incidents-in-the-air-and-at-sea-2016-2017-out-of-the-danger-zone/>.

во взглядах России и Запада на систему европейской безопасности, занимающим центральное место в дискуссиях последнего десятилетия, является связь (и толкование) между свободой на вхождение в союзы (на которое делают упор США и Запад в целом) и неделимостью безопасности (по мнению России, она является приоритетом).

В Хельсинкском Заключительном акте четко говорится, что каждое государство имеет право «принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участником двусторонних или многосторонних договоров, включая право быть или не быть участником союзных договоров».⁴ Это суверенное право было подтверждено во всех последующих документах Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе (CSCE) и ОБСЕ, принятых впоследствии главами государств или правительствами, включая Хартию европейской безопасности 1999 года и Астанинскую юбилейную декларацию 2010 года. Неотъемлемое право всех государств «выбора путей обеспечения собственной безопасности» также признается в основополагающем акте Россия-НАТО 1997 года.⁵

Как указано в учредительных договорах НАТО и ЕС, членство в них не навязывается государствам – страны должны сами активно к нему стремиться. Другими словами, НАТО и Европейский союз нигде не появляются без приглашения. В случае с НАТО, кандидаты выбирают путь членства, которое они сами инициируют в соответствии со статьей 10 Североатлантического договора. Точно так же, Договор о Европейском союзе позволяет любому европейскому государству подать заявку на членство в ЕС, если оно уважает и продвигает ценности Европейского союза и обязуется проводить их в жизнь.

Не ставя под сомнение право государств на свободный выбор альянсов, Москва настаивает на том, что оно не должно ставить под угрозу безопасность других государств (в том числе России), и что должна учитываться неделимость безопасности – другой постулат Хельсинкского Заключительного акта 1975 года.⁶ Так, Кодекс поведения ОБСЕ 1994 г., касающийся военно-политических аспектов безопасности, прямо обязывает государства-участников «учитывать законные интересы безопасности других государств» при выборе способов обеспечения собственной безопасности на основе суверенного права.⁷

Выполнение этого обязательства не подразумевает наделяния какой-либо страны правом вето на членство другого государства в альянсах по своему выбору (свобода выбора альянсов является неотъемлемой частью концепции неделимой безопасности ОБСЕ), но указывает на необходимость проведения консультаций с теми, у кого такое намерение может вызвать

⁴ ОБСЕ, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт (Хельсинки: 1975), с. 4, <https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>.

⁵ Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора (Париж, май 1997 г.) https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_25468.htm.

⁶ ОБСЕ, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт (Хельсинки: 1975), с. 3

⁷ ОБСЕ, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности 1994 года. Раздел 4 Ст. 10 с. 3

обеспокоенность. «Признавая, что безопасность неделима, и что безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех других государств-участников», государства-участники ОБСЕ должны «расширить регулярные консультации и активизировать сотрудничество между собой по вопросам, связанным с безопасностью».⁸

Дальнейшие действия

Организации, созданные на основе договора, такие как НАТО и Европейский союз, могут повысить прозрачность в отношениях с Россией и стабильность на европейском континенте признанием формулировки ОБСЕ о неделимой безопасности, которая требует учета законных интересов безопасности соседних государств, особенно в случаях изменения статуса страны. Такие прецеденты существуют.

При обсуждении в 1990 году вопроса о безопасности и политическом статусе объединенной Германии, немецкие переговорщики прямо ссылались на право свободы выбора альянсов, настаивая на том, что окончательный выбор должен быть за ними. В то же время они были открыты для обсуждения мер, которые могли бы смягчить любые, даже гипотетические, озабоченности соседних государств (например, внесением поправок в Основной закон Германии с целью исключить любые возможные территориальные претензии в будущем, гарантией неразмещения на постоянной основе союзных сил НАТО в бывшей ГДР, добровольным сокращением своих вооруженных сил или подтверждением восточных границ). Эти обязательства были включены в Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии 1990 года, а также в ряд двусторонних документов, таких как германо-польский договор о границе, заключенный в ноябре 1990 года.

В конце 1990-х годов, готовясь к первому раунду расширения НАТО на восток, НАТО и Россия провели интенсивные консультации с целью снятия озабоченности России угрозой своей безопасности. Результатом переговоров стало, среди прочего, внесение поправок в Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), а в Основопологающем акте Россия-НАТО 1997 года указано, что в «нынешних и обозримых условиях безопасности альянс будет осуществлять свою коллективную оборону и другие задачи ... не путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил». Эти обязательства по-прежнему выполняются всеми сторонами.

Есть и другие примеры. После вступления в НАТО в 1949 году Норвегия и Дания решили запретить постоянное размещение боевых сил на своей территории в мирное время (Дания также запретила размещение и хранение ядерного оружия). Подобное самоограничение было призвано ослабить озабоченность России появлением новых членов НАТО на ее границах на Крайнем Севере.

Если такую практику проведения консультаций возродить, то сторонам надлежит взять на себя обязательство отнестись с уважением к

⁸ См. Хельсинкские решения СБСЕ 1992 г. Раздел V Ст. 8 с. 30 <https://www.osce.org/mc/39530>

формальному или неформальному механизму их проведения с тем, чтобы «в идеале добиться взаимного согласия, прежде чем предпринимать какие-либо... односторонние действия по изменению статус-кво».⁹ Сначала важно договориться о принципах. Как минимум, они должны включать: предварительное признание всех сторон, что процесс вступления продолжится, даже если консультации не приведут к компромиссу (отсутствие права вето); установление ограничений на участие в консультациях уточнением значения термина «соседние государства или другие заинтересованные стороны»; и установление регламента обсуждения с тем, чтобы оно не могло послужить механизмом затяжки времени.

Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о хельсинкском принципе «невмешательства во внутренние дела». Опасения в отношении политики, направленной на дестабилизацию и смену режима, являются общими в восприятии угроз и Россией, и Западом. Это делает возможным достижение соглашения о мерах, которые позволят уменьшить такие опасения. ОБСЕ предоставляет подходящую платформу для решения актуальных вопросов укрепления хельсинкских принципов и повышения их эффективности. В частности, обсуждения могут быть направлены на раскрытие значения термина «невмешательство во внутренние дела» применительно к информационной войне, а также операциям в цифровом поле и по усилению влияния.

*Вопрос 2: Предотвращение новой гонки вооружений в Европе*¹⁰

Европа, Россия и Соединенные Штаты только выиграли от режима военно-политической стабильности и взаимной прозрачности в Европе последних десятилетий и заинтересованы в предотвращении новой гонки вооружений. Недавняя активизация военной деятельности России и Запада в чувствительных районах вдоль линии непосредственного соприкосновения и возвращение к взаимному сдерживанию повышают риск непреднамеренной эскалации напряженности и военной конфронтации. Это требует мер по снижению напряженности и надлежащему управлению этими рисками, особенно в случае кризиса.

Несмотря на продолжающееся расшатывание европейского режима контроля над вооружениями, Россия и НАТО пока проявляли сдержанность и не выходили за рамки взаимных обязательств. Фактические запасы их основных систем вооружений в Европе намного ниже ограничений, установленных ДОВСЕ 1990 года (из которого Россия вышла в 2007 году) или его обновленной версией 1999 года (она не была ратифицирована Западом и потому так и не вступила в силу).¹¹ Недавнее усиление НАТО передового присутствия своих войск в странах Балтии и Польше пока количественно остается в рамках обязательства Североатлантического

⁹ Samuel Charap, Jeremy Shapiro, and Alyssa Demus, *Rethinking the Regional Order for Post-Soviet Europe and Eurasia* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018), с. 19, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE297/RAND_PE297.pdf.

¹⁰ В докладе рассматривается только вопрос контроля над обычными вооружениями в Европе.

¹¹ Hans-Joachim Schmidt, *Strukturprobleme eines Neustarts der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa* (Frankfurt: HSFK, 2017), no. 7, с. 9, https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/Report0717.pdf.

союза, указанного в Основополагающем акте Россия-НАТО, воздержаться от дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил. Россия недавно развернула или усилила боевые силы в западных и южных военных округах, но не разместила дополнительные существенные боевые силы ни в Псковской, ни в Калининградской областях, на которые распространяются ее обязательства по военному сдерживанию.¹²

Существующее восприятие угроз относится, в первую очередь, к гипотетическим сценариям наиболее неблагоприятного развития событий и предусматривает быструю переброску на большие расстояния существенных боевых сил, способных участвовать в наступательных трансграничных операциях с использованием существующей инфраструктуры подкрепления. И Россия, и НАТО обеспечили себе такую возможность для чувствительных и считающихся наиболее уязвимыми регионов соприкосновения сил, особенно в Прибалтике (включая Калининградскую область России). При наступлении кризиса восприятие обеими сторонами развития событий по наихудшему сценарию может спровоцировать непреднамеренную эскалацию. Недопущение этого отвечает интересам национальной безопасности и России, и Соединенных Штатов, и европейских стран.

Дальнейшие действия

И Россия, и Соединенные Штаты, а также отдельные члены НАТО скептически оценивают необходимость соблюдения режима контроля над обычными вооружениями в Европе, хотя и по разным причинам. Несмотря на общие заявления о том, что «страны НАТО остаются открытыми для дальнейших переговоров по контролю над вооружениями с целью повышения безопасности Североатлантического союза» или что «страны НАТО полны решимости сохранить, усилить и модернизировать контроль над обычными вооружениями в Европе», отдельные члены Альянса утверждают, что нарушения Россией существующих соглашений о контроле над вооружениями делает заключение новых бессмысленным.^{13, 14} При этом другие члены НАТО занимают противоположную позицию и оценивают текущую ситуацию как настолько напряженную, что не должно быть никаких политических предпосылок для участия в мерах по контролю над вооружениями, которые выходят за рамки традиционного снижения риска.¹⁵ Учитывая эти разногласия в отношении контроля над

¹² Danish Defence Intelligence Service, *Intelligence Risk Assessment 2017: An assessment of developments abroad impacting on Danish security* (Copenhagen: 2017), с. 18, https://feddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/EfterretningsmaessigeRisikovurderinger/Risikovuurdering2017_EnglishVersion.pdf; Wolfgang Richter, "The Implications of the State of Conventional Arms Control For European Security," Deep Cuts Working Paper, 2018, no. 12, сс. 6, 8-9, http://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP12_Richter.pdf.

¹³ НАТО, Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Брюсселе. Обнародовано главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Брюсселе 11-12 июля 2018 года.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en

¹⁴ НАТО, Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Варшаве. Обнародовано главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Брюсселе 8-9 июля 2016 года.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en.

¹⁵ Zellner et al., *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe*, с. 8.

вооружениями, любые изменения в нынешней политике потребуют достижения нового консенсуса внутри Альянса.

Как бы то ни было, США и другие государства НАТО считают приоритетом обновление мер безопасности и укрепления доверия, кодифицированных в Венском документе ОБСЕ, которые оказались недостаточными для обеспечения надлежащей прозрачности в условиях усиления военной деятельности в Европе.

В силу этого большая часть дебатов в рамках «структурного диалога» ОБСЕ посвящена обсуждению необходимых шагов по устранению существующих лакун в Венском документе.¹⁶

В нынешних условиях любую инициативу Москвы в этой области делает маловероятной и сопротивлению российского оборонного ведомства. Однако фундаментальное различие позиций сторон заключается в другом. При готовности к переговорам Москва будет отдавать предпочтение контролю над вооружениями, а не мерам по укреплению безопасности и укреплению доверия. Запад же хочет сначала увидеть проявление доброй воли и только потом перейти к дискуссии о контроле над вооружениями. Эта политика проявилась, в частности, в официальном отзыве Россией всех своих предыдущих предложений по существенному обновлению Венского документа.

На практике, для достижения прогресса в стабилизации военно-политической ситуации в чувствительных районах Европы необходимо предусмотреть как меры контроля над вооружениями, так и меры по обеспечению транспарентности. Переговоры о новом режиме контроля над вооружениями помогут предотвратить быстрое и скрытое сосредоточение сил, способных проводить наступательные трансграничные операции в чувствительных районах вдоль границы НАТО-Россия. В свою очередь, повышение прозрачности и предсказуемости военных действий в регионе ОБСЕ путем закрытия лазеек в Венском документе повысит доверие и укрепит контроль над вооружениями.

Одним из способов продвижения было бы совместное официальное заявление России и НАТО, что они:

до сих пор оставались в рамках взаимных военных сдерживающих обязательств конца 1990-х годов, в том числе изложенных в основополагающем акте Россия-НАТО;

будут соблюдать эти обязательства в будущем; а также

начнут диалог о мерах, в том числе по контролю над вооружениями и укреплению доверия, которые сделают ненужным дальнейшее наращивание сил в чувствительных районах вдоль линии соприкосновения, поскольку их военная деятельность будет

¹⁶ См.: Austrian OSCE Chairmanship 2017, *Promoting Military Stability and Security: Key Findings and Documents of the In-ter-sessional Dialogue on Military Doctrines and the Breakout Workshops on CSBMs* (Vienna: Military Policy Division of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2017), http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/osze-vorsitz-kompen-dium_final.pdf; Richter, *The Implications of the State of Conventional Arms Control For European Security*, cc. 10-14.

прозрачной и предсказуемой и перестанет провоцировать на ответные действия.

Обсуждение таких мер может осуществляться параллельно с рассмотрением в рамках ОБСЕ вопросов существенного обновления положений Венского документа.¹⁷

Вопрос 3: Снятие опасений государств, не присоединившихся к альянсам

Свобода присоединения к союзным договорам не обязывает членов таких союзов или организаций принимать всех желающих. Окончательное решение о приеме в свои ряды новых членов и времени такого приема зависит от соответствия соискателей нужным критериям, а также от общей готовности соответствующего альянса или организации расширить членство. В силу этого, отдельные кандидаты на вступление в НАТО и ЕС могут на какое-то время оказаться в зале ожидания, что не позволяет приступить к решению их проблем безопасности в нужном объеме. Кроме того, есть страны, которые не являются кандидатами в члены ЕС или НАТО, но вопросы собственной безопасности вызывают у них озабоченность.

Любая эффективная система европейской безопасности должна отвечать интересам безопасности всех государств. В тех случаях, когда членство в НАТО или ЕС не обсуждается или вряд ли осуществится в ближайшем будущем, политикам следует рассмотреть альтернативные варианты для решения проблем безопасности стран, не присоединившихся к союзным договорам.

Дальнейшие действия

Укрепление статуса неприсоединения к союзным договорам в контексте системы европейской безопасности потребует принятия ряда сложных мер. Эти меры включают: предоставление неприсоединившимся государствам надежных гарантий безопасности; разработку комплекса действий, в том числе по контролю над вооружениями, для обеспечения таких гарантий; взаимное обязательство участвовать в политических консультациях в случае изменения статуса неприсоединения страны в будущем.¹⁸

Сторонам, вовлеченным в предоставление гарантий безопасности, надлежит взять на себя обязательство по принятию согласованных с неприсоединившимся государством мер. Эти меры должны включать: обязательства по невмешательству; неразмещение существенных боевых сил и средств на границах неприсоединившейся страны; отказ от

¹⁷ См.: Wolfgang Richter, "Return to Security Cooperation in Europe: The Stabilizing Role of Conventional Arms Control," Deep Cuts Working Paper, 2017, no. 11, http://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP11_Richter.pdf; Zellner et al., Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe.

¹⁸ См.: Charap, Shapiro, and Demus, Rethinking the Regional Order for Post-Soviet Europe and Eurasia; Samuel Charap, Alysa Demus, and Jeremy Shapiro eds., Getting Out from 'In-Between': Perspectives on the Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia (Santa Monica, CA: RAND, 2018), с. 5–15, https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF382.html.

проведения масштабных военных учений на границах неприсоединившегося государства. Любая военная деятельность вне согласованного уровня крупномасштабных учений должна проводиться прозрачным, поддающимся проверке и основанным на сотрудничестве образом; при этом неприсоединившееся государство может даже иметь право вето на проведение учений на своих границах. Стороны могут также договориться об отказе от учений, которые могут восприниматься как угроза или способны вызвать опасения.

Для решения проблем безопасности, связанных с конфронтационной обстановкой (за исключением военных действий), неприсоединившиеся страны должны также получить дополнительные гарантии отсутствия угрозы или неприменения против них силы, а также невмешательства в их внутренние дела. Хотя исчерпывающий перечень таких мер должен быть разработан соответствующими странами отдельно, запрещенные действия могут включать кибератаки, вмешательство в выборы и экономическое принуждение. ОБСЕ наряду с другими форумами могла бы стать подходящим институтом для совместного решения этой проблемы и разработать надлежащие меры для эффективного выполнения соответствующих обязательств ОБСЕ и положений Декларации ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами (1970 г.).

Эти обязательства должны также предоставить неприсоединившимся государствам надежные гарантии того, что их территория не будет использоваться в качестве театра военных действий между Россией и Западом. В свою очередь, неприсоединившиеся страны обязались бы не допускать развертывания на своей территории иностранных боевых сил, использования в качестве военной инфраструктуры или иного использования своей территории для враждебных действий, направленных против любой из стран, предоставивших им гарантии безопасности, если, конечно, страны-гаранты безопасности не будут нарушать своих обязательств, предусмотренных соглашением о неприсоединении.

Вывод: Процесс

Учитывая, что движение в предложенном выше направлении представляется небесспорным, вопрос о том, каким образом добиться поставленных целей, является крайне важным. Наша дискуссия выявила два разных подхода при ответе на этот вопрос.

Осторожный подход исходит из того, что напряженность обстановки в сфере безопасности и глубокое недоверие с обеих сторон диктуют необходимость действий, начиная с небольших, скромных шагов. Они могут включать: использование каналов ОБСЕ для обсуждения проблем безопасности соседних государств в случае изменения статуса страны при ее присоединении к союзному договору; уточнение значения термина «невмешательство во внутренние дела» применительно к невоенному гибриднему пространству; рассмотрение вопроса о незапланированных заранее учениях и наблюдении за ними; продумывание вариантов повышения безопасности неприсоединившихся к союзным договорам

государств. В своей совокупности, такие усилия могут содействовать повышению прозрачности и предсказуемости и, пусть не сразу, а постепенно, но восстановят доверие и создадут условия для достижения более амбициозных целей в будущем.

Более решительный подход предлагает не уклоняться от обсуждения ключевых вопросов, рассмотренных выше, а провести серию встреч на высшем уровне для одобрения достигнутого прогресса (или соглашений), что предлагалось в 2015 году Группой видных деятелей ОБСЕ по вопросам европейской безопасности. Это будут встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Россия-НАТО и Россия-ЕС. Однако проведение подобных саммитов вряд ли возможно, пока не разрешится кризис на Украине, и не будут урегулированы другие разногласия между Россией и Западом. Вместе с тем, начало обсуждения основных вопросов, изложенных выше, параллельно с усилиями по решению украинской проблемы будет способствовать как ее урегулированию, так и разрешению кризиса европейской безопасности.

***Рэйчел Элехуус** – заместитель директора и старший научный сотрудник Европейской программы Центра стратегических и международных исследований (CSIS). **Андрей Загорский** – заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) им. Е.М. Примакова, член РСМД.*

Доклад подготовлен при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке.

Настоящий доклад впервые опубликован Центром стратегических и международных исследований (CSIS) – частной организацией, которая занимается анализом международных аспектов публичной политики. Исследования центра носят внепартийный характер и не придерживаются какой-либо политической позиции. Все взгляды, позиции и выводы, изложенные в данной публикации, отражают исключительно авторскую точку зрения.

© 2019 Центр стратегических и международных исследований. Все права защищены.