

Confidential

RUSSIA

The circulation of this report has been strictly limited to the members of the
Trialogue Club International
and of the Centre russe d'études politiques.

This issue is for your personal use only.

Published monthly in Russian and in English
by Trialogue Company Ltd.

Issue № 9 (225), vol.14. September 2015

6 ноября 2015 г.

Евгений Бужинский сообщает из Москвы, Олег Шакиров сообщает из Вены:

АРХИТЕКТУРА БЕЗОПАСНОСТИ НА ЕВРОПЕЙСКОМ КОНТИНЕНТЕ

В НОВЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

АННОТАЦИЯ

На фоне событий вокруг Украины и серьезного кризиса в отношениях России и Запада, причины которого носят системный характер, становится все очевиднее, что существующая архитектура европейской безопасности нуждается в переосмыслении. Авторы статьи Евгений Бужинский и Олег Шакиров подчеркивают, однако, что речь должна идти не о коренной ломке, а о корректировке этой системы в контексте урегулирования украинского кризиса и изменений, произошедших на европейском континенте за последние десятилетия.

В предлагаемой статье дана оценка общего положения дел и отражены подходы, исходящие из европейских столиц, Москвы и Вашингтона, к нормализации отношений между Россией и Западом - как необходимой основы для начала любых переговоров о будущей архитектуре европейской безопасности. Особое внимание авторы уделяют роли Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) как ключевому звену в системе европейского кризисного реагирования и площадке для международного политического диалога. Выделяются практические задачи, на решении которых следует сосредоточиться на нынешнем этапе, и обозначаются направления, по которым работа может вестись в перспективе - в том числе, подчеркивается необходимость созыва межгосударственной конференции в Европе для разработки и принятия обязывающей конвенции о континентальном порядке.

ЕВРОБЕЗОПАСНОСТЬ ПОСЛЕ УКРАИНЫ: ПЕРЕМЕНИ НЕИЗБЕЖНЫ?

Нынешний кризис в отношениях России и Запада обострил давно стоящий на повестке дня вопрос о переосмыслении архитектуры европейской безопасности. Из-за жесткой позиции США и ведущих европейских стран по *Крымскому вопросу* и в целом ситуации вокруг Украины Западом была фактически заморожена совместная работа в рамках Совета Россия-НАТО и по линии Россия-ЕС. На этом фоне ключевой площадкой для многостороннего политического диалога по украинскому кризису стала Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Кризис на Украине стал испытанием для ОБСЕ, на которое она смогла адекватно и оперативно отреагировать, обеспечив, в том числе, международное присутствие. Вместе с тем, активизация ОБСЕ и оживление интереса к ней со стороны ведущих государств Запада высветили и более широкие вопросы о будущем Организации – и о будущем европейской безопасности в целом.

Важно отметить, что подходы Запада в современной дискуссии об эффективности существующих европейских и евроатлантических инструментов и институтов далеко не монолитны. Так, **США** готовы признать ограниченные возможности существующих институтов в предотвращении и урегулировании кризисов, подобных украинскому, – речь идет, прежде всего, об ОБСЕ, ЕС и даже НАТО. **Европа** же продолжает рассматривать НАТО в качестве наиболее подходящего института для предотвращения дальнейшей эскалации украинского конфликта и ему подобных, а ЕС – как наиболее эффективный инструмент для решения экономических аспектов внутриевропейских кризисов. В целом, европейцы готовы пойти на расширение полномочий и усиление роли ОБСЕ в европейских делах, однако не за счет НАТО и ЕС, особенно текущих проектов этих организаций в Восточной Европе и Центральной Азии.

Признавая, что существующая система евробезопасности нуждается в переосмыслении, необходимо понимать, что речь не идет о ее коренной ломке. Скорее имеется в виду ее корректировка с учетом важности решения насущных задач по прекращению военного противостояния на Украине и всеобъемлющего урегулирования развернувшегося в отношениях России и Запада кризиса.

Очевидно, что нынешний кризис не отвечает интересам ни одной из сторон, каждая из которых нуждается в сотрудничестве по многим направлениям. Активно проводимый Москвой в последние годы поворот к Азии (не первый в истории России), расширение контактов с Китаем, проект Евразийского экономического сообщества (ЕАЭС), сами по себе полезные и нужные, не могут быть полноценной альтернативой возобновлению сотрудничества с Западом, прежде всего, с ЕС. Так же и не в интересах Запада полностью отталкивать от себя Россию и демонизировать ее руководство, не оставляя ему никаких других перспектив, кроме поиска альтернативных партнеров на Востоке. Многие аналитики справедливо считают, что США, все более озабоченные проблемой сдерживания Китая, вряд ли желают появления полноценного российско-китайского альянса.

Таким образом, рано или поздно все стороны обозначившегося противостояния должны прийти к осознанию безальтернативности возвращения к нормальным отношениям.

НАВСТРЕЧУ ДРУГ ДРУГУ: ПОДХОДЫ К НОРМАЛИЗАЦИИ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И ЗАПАДА

На сегодняшний день подходы Запада к нормализации отношений с Россией далеко не монолитны. Если в вопросах санкционной политики страны-участницы ЕС и европейские страны, ассоциирующие себя с этой организацией, следуют в фарватере политики США, то в плане общих приоритетов у американцев и европейцев есть различия. Более того, позиции стран-участниц ЕС также нквансированы в зависимости от глубины политического и экономического сотрудничества с Россией. Исходя из политических заявлений и шагов представителей руководства стран ЕС, можно выделить три группы европейских стран, исповедующих различные подходы к выстраиванию новых отношений с Москвой:

- первая группа (**Польша, страны Балтии, Великобритания, Швеция**) считает, что предварительным условием начала диалога с Москвой должно стать восстановление докризисного положения вещей на Украине (с точки зрения территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела);
- вторая группа (**Греция, Венгрия, Словакия, отчасти Италия**) готова признать фактическое крушение основ европейской безопасности образца после окончания холодной войны и начать обсуждение ее новой модели с учетом сложившихся геополитических реалий;
- и, наконец, третья группа (в основном **старая Европа**) готова вывести за скобки вопрос Крыма и в случае выполнения сторонами конфликта минских договоренностей приступить к возобновлению диалога с Россией о нормализации отношений.

В целом, в **Евросоюзе** всегда было понимание, что без России невозможно обеспечить безопасность на континенте. Ныне появляются первые признаки осознания того, что без России ЕС не будет иметь стратегической глубины и не сможет достичь большей самостоятельности. Давление на Европу в вопросе санкций, общая воинственная риторика в американском Конгрессе привели к активизации тех европейских кругов, которые считают, что взаимное удаление ЕС и России выгодно США, но не выгодно Европе.

С точки зрения реализации национальных интересов **России** процесс нормализации ее отношений с ЕС, помимо урегулирования украинского кризиса, должен включать в себя признание со стороны Брюсселя следующих основополагающих моментов.

- **Во-первых, российско-европейские отношения должны реально стать отношениями равных партнеров, учитывающих взаимные озабоченности во всех областях: политической, экономической, военной. В этом контексте Европейской комиссии неплохо было бы в качестве, по крайней мере, экономического партнера рассматривать Евразийский экономический союз.**
- **Во-вторых, необходимо укрепление торгово-экономических отношений. Цифры, озвученные недавно Австрийским институтом экономических исследований, свидетельствуют о том, что введенные Европейским союзом антироссийские санкции и, соответственно, российские контрсанкции уже стоили ЕС более 100 млрд. евро убытков и потери двух миллионов рабочих мест.**
- **В-третьих, отношения Европы и России должны стать менее идеологизированными и более прагматичными.**
- **И, наконец, Россия и ЕС должны совместно регулировать различные кризисные ситуации, возникающие в их общем геополитическом пространстве.**

Что касается **США**, то в аналитических обзорах их ведущих мозговых центров все чаще звучат идеи об отходе от модели сотрудничества и кооперации во взаимодействия с Москвой и в европейской безопасности в целом и переходе на модель *управления противоречиями* в европейских делах (расширение НАТО, постсоветское пространство, европейский сегмент глобальной ПРО США и т.д.) при сохранении кооперативного подхода к решению глобальных проблем в области безопасности (нераспространение ОМУ, контроль над вооружениями, региональные проблемы: Иран, Сирия, Афганистан, борьба с ИГИЛ). На официальном же уровне США пока жестко не фиксируют свою позицию по нормализации американо-российских отношений, предпочитая говорить о необходимости реализации минских договоренностей в качестве предварительного условия возобновления любого диалога.

Конечно, до завершения острой фазы украинского кризиса говорить о "business as usual" преждевременно. Однако после (или в случае) успешной реализации минских соглашений необходимо постепенное восстановление сотрудничества как по линии Совета Россия-НАТО (СРН), так и Программы партнерства для модернизации Россия-ЕС. Замораживание работы СРН в качестве «наказания» России выглядит нелогично, так как он создавался, в том числе, и для предотвращения и урегулирования конфликтов.

Нельзя забывать о том, что у России и НАТО накоплен значительный потенциал взаимовыгодного сотрудничества, утратить который было бы неразумно. В периоды 2002–2008 и 2010–2012 гг. количество мероприятий по линии их военного сотрудничества колебалось в промежутке между 200 и 400, включая проведение совместных учений, в том числе в таких чувствительных областях, как противоракетная оборона и ядерная безопасность.

Начать постепенное восстановление отношений с Альянсом можно было бы с возобновления обсуждения вопросов предупреждения и урегулирования инцидентов на море, в воздухе и на суше. Переговоры для заключения многостороннего рамочного соглашения в этой области возможно запустить по аналогии с рамочным соглашением между Россией и НАТО по спасанию экипажей аварийных подводных лодок. Такие же соглашения Россия могла бы заключить с Швецией и Финляндией.

Что же касается ключевого на данный момент вопроса деэскалации напряженности на Украине, то представляется, что ведущую роль здесь должна взять на себя ОБСЕ, единственная европейская организация, которая имеет мандат на работу на Украине и ведение переговоров по урегулированию кризисных ситуаций в Европе.

➤ **В случае полного выполнения сторонами конфликта «минских договоренностей» для закрепления их результатов на международном уровне можно было бы созвать Общеευропейское совещание на высшем уровне под эгидой ОБСЕ. Такое совещание могло бы, не ограничиваясь вопросами урегулирования украинского кризиса, рассмотреть более фундаментальные вопросы европейской безопасности с учетом изменений, произошедших на континенте за последние десятилетия.**

РАЗВИТИЕ ОБСЕ И БУДУЩЕЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ФОРМИРУЯ ПОВЕСТКУ ДНЯ

В настоящее время обсуждение европейской безопасности и развития ОБСЕ ведется в рамках процесса *Хельсинки +40*, а также *Группой выдающихся деятелей по европейской безопасности* как общему проекту. Оба формата носят неформальный характер.

- **Процесс *Хельсинки +40*** был запущен на Совете министров иностранных дел ОБСЕ еще в декабре 2012 г. в Дублине, в подготовке к сороковой годовщине подписания Хельсинского заключительного акта в 2015 г. В его основе лежало развитие идей Астанинской юбилейной декларации, в частности, идеи *сообщества безопасности*. В рамках процесса в 2014–2015 гг. Парламентская ассамблея ОБСЕ провела ряд закрытых мероприятий в Москве, Вашингтоне, Стокгольме, Копенгагене и Белграде с участием видных исследовательских центров (в их числе – Российский совет по международным делам). Однако в целом, на фоне развернувшегося на Украине кризиса работа по линии *Хельсинки +40* отошла на второй план.
- Вторая группа была создана, согласно ее мандату, в виду кризиса евробезопасности, усугубленного кризисом на Украине, с тем, чтобы подготовить рекомендации по «(ре)-консолидации европейской безопасности как общего проекта». Она была запущена в декабре 2014 г. Швейцарией, председательствовавшей тогда в ОБСЕ, в сотрудничестве с Сербией и Германией (т.н. *Тройка*), и в ее состав вошли эксперты по европейской безопасности из государств-участников (от России – С.А. Караганов), многие с опытом работы на высоких постах. Первый доклад *Группы выдающихся деятелей по европейской безопасности как общему проекту* (от 17 июня 2015 г.) был посвящен участию ОБСЕ в урегулировании кризиса на Украине и урокам для Организации. Второй, финальный доклад, по более широким вопросам евробезопасности, должен быть подготовлен к ноябрю-декабрю 2015 г.

Обсуждения в рамках Группы и процесса *Хельсинки +40* нацелены на генерацию идей для будущей повестки дня в области европейской безопасности. Важной составляющей этой повестки является пересмотр режима контроля над обычными вооружениями в

Европе (КОВЕ). Хотя формально КОВЕ не входит в компетенцию ОБСЕ, после фактического прекращения действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) у государств-участников организации возросла заинтересованность в обновлении режима. В условиях дефицита доверия, разногласий вокруг Украины и давления Запада на Россию восстановление дискуссии по КОВЕ маловероятно, но в перспективе эта тема может стать ведущей в военно-политическом измерении.

В экспертных кругах обсуждаются различные параметры будущего режима КОВЕ:

- состав (все европейские участники ОБСЕ);
- категории вооружений, на которые он будет распространяться (от традиционных категорий ДОВСЕ до включения беспилотной и палубной авиации, тактического ядерного оружия, элементов системы противоракетной обороны, кибероружия и пр.);
- возможность заключения субрегиональных режимов контроля над вооружениями, которые могли бы дополнять общеевропейский режим;
- разработка вариантов для статусно-нейтрального контроля и инспекций на территориях со спорным статусом;
- учреждение международного центра в Европе, предназначенного для проведения инспекций и верификации.

Параллельно с обсуждением будущего КОВЕ рассматривается развитие мер по укреплению доверия и безопасности, предусмотренных Венским документом (ВД). В 2011 г. была принята новая редакция ВД, и в 2016 г. ожидается аналогичное переиздание ВД-2016. В него будут включены уже согласованные решения по схеме *Венский документ-плюс*, в том числе решений о продолжительности посещений авиабаз и о предварительном уведомлении о крупных военных мероприятиях, принятых по инициативе России.

➤ *Произошедшее в контексте украинского кризиса резкое снижение уровня доверия между Россией и Западом, а также общая «милитаризация» международных отношений в Европе делают особенно актуальным возвращение проблематики контроля над вооружениями и совершенствования мер укрепления доверия в области безопасности в повестку дня любых переговоров о будущей архитектуре европейской безопасности.*

На базовом же уровне пересмотр системы европейской безопасности, видимо, должен включать в себя диагностику существующих основ европейского порядка – Хельсинкского акта и Парижской хартии – в свете произошедшего за последние 25 лет и подготовку к созыву межгосударственной конференции в Европе для принятия обязывающей конвенции о континентальном порядке, возможно на базе ОБСЕ.

При подготовке такой конференции можно было бы вернуться к обсуждению предложенного в свое время Президентом России проекта Договора о европейской безопасности, который в случае его принятия в любом варианте обеспечивал всем его участникам юридически закрепленные обязательства против конфликтных действий – ведь Россия особо акцентировала внимание на том, что договор должен быть юридически обязывающим и подлежать ратификации всеми государствами-участниками. Кроме того, по замыслу авторов, он должен быть открыт для подписания всеми государствами евроатлантического и евразийского пространства от Ванкувера до Владивостока и следующими международными организациями: Европейским союзом, ОБСЕ, НАТО, Организацией Договора о коллективной безопасности, Содружеством независимых государств. Украинский кризис показал, что актуальность российского предложения до сих пор не утрачена и оно может стать основой для постукраинского согласования ключевых элементов европейской безопасности.

Авторы материала:

Евгений Бужинский, Председатель Совета ПИР-Центра, генерал-лейтенант запаса, в 2002-2009 гг. – начальник Международно-договорного управления, заместитель начальника Главного управления международного военного сотрудничества Министерства обороны РФ.

Олег Шакиров, консультант ПИР-Центра

Редактор: Юлия Фетисова

(с) Международный клуб Триалог: trialogue@pircenter.org;
(с) Centre russe d'études politiques: crep@pircenter.org
Москва-Женева, Сентябрь 2015 г.

Выдержки из документа «Международный Клуб Триалог. Условия и правила членства».

3. Права членов Клуба

3.1. Индивидуальные члены Клуба имеют право:

3.1.3. Получать 1 экземпляр бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском). По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам не допускается.

[...]

3.2. Корпоративные члены Клуба имеют право:

3.2.3. Получать 2 экземпляра бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском) либо на обоих языках одновременно, передавать этот бюллетень другим представителям корпоративного члена Клуба. По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам, не являющимся членами Клуба, не допускается.

[...]

4. Обязанности членов Клуба

4.1. Все срочные члены Клуба обязаны:

4.1.6. Не передавать полученные материалы бюллетеня *Russia Confidential*, а также пароли доступа на сайт Клуба физическим и юридическим лицам, не являющимся членами Клуба.

[...]

6. *Russia Confidential*

6.1. Бюллетень эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* выпускается ООО «Триалог» исключительно для личного пользования членов Клуба.

6.2. Бюллетень содержит сжатую эксклюзивную аналитику по вопросам международной безопасности, внешней и внутренней политики России и государств СНГ, подготовленную ведущими экспертами специально для *Russia Confidential*.

6.3. В течение не менее 30 дней со дня выхода материалы бюллетеня являются конфиденциальными и не могут цитироваться и передаваться лицам, не являющимся членами Клуба.

6.4. По прошествии не менее чем 30 дней ООО «Триалог» может снять эксклюзивный и конфиденциальный статус с материала, после чего в этих случаях он может быть опубликован в других изданиях и может быть использован для цитирования членами Клуба.

6.5. Бюллетень распространяется по электронным адресам членов Клуба 1 раз в месяц по русскому или английскому языку, по выбору члена Клуба.

6.6. По запросу члена Клуба, он может также получить бумажную версию бюллетеня на выбранном им языке.



Уважаемые члены Международного клуба Триалог,

продолжается сезон-2015 работы Клуба, и мы рады **пригласить Вас продлить членство в Международном клубе Триалог на 2016 год или на 2016 - 2017 годы**, если Вы еще не сделали этого.

В 2016 г. члены Клуба продолжают получать от нас эксклюзивную информацию по вопросам, связанным с приоритетами внешней политики Российской Федерации, а также современными вызовами и угрозами международной безопасности. На 2016 г. запланировано проведение **5 заседаний Международного клуба Триалог**, 4 из которых пройдут в Москве, а 1 за рубежом. Члены клуба получают 4 номера ежеквартального журнала *Индекс Безопасности в электронном виде* и 2 номера в печатном (в 2016 г. только на русском языке), **12 номеров** бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* (на русском или английском языке), наши электронные информационные и аналитические рассылки.

Как и прежде, специалисты Международного клуба *Триалог* и партнерской организации ПИР-Центра открыты к обмену мнениями по ключевым международным проблемам.

С 2016 г. размер ежегодного взноса за членство в Клубе *Триалог* составляет:

Период	Индивидуальное членство	Корпоративное членство
01.01.16. – 31.12.16. (1 год)	50 000 руб.	80 000 руб.
01.01.16. – 31.12.17. (2 года)	90 000 руб.	140 000 руб.

Напоминаем Вам, что в рамках **корпоративного** членства действует **схема «1+1»**, когда в работе Клуба участвуют **два представителя** одной организации.

Обращаем Ваше внимание, что при оплате членских взносов не позднее 30 ноября года, предшествующего году членства, за который проводится оплата, предоставляется скидка в размере 10% от суммы взноса.

По всем вопросам, связанным с членством в Международном клубе *Триалог*, следует обращаться по электронной почте secretary@trialogue-club.ru или по тел.: +7 (985) 764-98-96.

С уважением,

**Председатель,
Международный клуб
Триалог**

Д.В. Поликанов