

Август 2015 г.

Не допустить войны: как снизить риски военных инцидентов между Россией и НАТО?

Заявление Специальной рабочей группы
проекта «Строительство Большой Европы:
необходимые меры до 2030 г.»

О рабочей группе

Рабочая группа выдвигает предложения, способствующие преодолению всеми странами региона наследия холодной войны и наиболее эффективному реагированию на возникающие в XXI веке вызовы в сфере политики, экономики и безопасности.

Рабочая группа фокусирует свою деятельность на преодолении причин недоверия, существующего на данном этапе между ключевыми странами и акторами в регионе, имеет своей первостепенной задачей построение доверительных отношений, выступает с инициативой создания Большой Европы, в основе которой лежит принцип сотрудничества ее членов, а также предлагает конкретные шаги для достижения этой цели.

В основе деятельности Рабочей группы лежит независимая аналитическая работа, осуществляемая Европейским сообществом лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN), Российским советом по международным делам (РСМД), Польским институтом международных отношений (PISM) и Организацией международных стратегических исследований (USAK) в Анкаре.

Члены Рабочей группы:

Игорь Иванов, бывший министр иностранных дел России, президент Российского совета по международным делам, член-корреспондент РАН (сопредседатель Рабочей группы).

Десмонд Браун, бывший министр обороны Великобритании (сопредседатель Рабочей группы).

Адам Даниэль Ротфельд, бывший министр иностранных дел Польши (сопредседатель Рабочей группы).

Оздем Санберк, директор Организации международных стратегических исследований, бывший постоянный заместитель министра иностранных дел и бывший главный советник премьер-министра Турции по внешней политике (сопредседатель Рабочей группы).

Вячеслав Трубников, генерал армии в отставке, Чрезвычайный и Полномочный Посол России, вице-президент РСМД.

Игорь Юргенс, президент Всероссийского союза страховщиков, председатель правления Института современного развития (ИНСОР), член РСМД.

Алексей Громыко, директор Института Европы РАН, член РСМД.

Виталий Журкин, почетный директор Института Европы РАН, академик РАН, член РСМД.

Руслан Гринберг, директор Института экономики РАН, член-корреспондент РАН, член РСМД.

Ана Паласио, бывший министр иностранных дел Испании.

Анатолий Торкунов, ректор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО), академик РАН, член РСМД.

Георгий Мамедов, Чрезвычайный и Полномочный Посол России, вице-президент РСМД.

Михаил Маргелов, вице-президент ОАО «АК «Транснефть», вице-президент РСМД.

Малкольм Рифкинд, бывший министр иностранных дел и обороны Великобритании.

Фолькер Рюэ, бывший министр обороны ФРГ.

Тарья Кронберг, бывший депутат Европейского парламента, бывший директор Копенгагенского института по изучению проблем мира.

Анатолий Адамишин, президент неправительственной организации «Ассоциация евро-атлантического сотрудничества», Чрезвычайный и Полномочный Посол России, член РСМД.

Поль Килес, бывший министр обороны Франции.

Энтони Brenton, бывший посол Великобритании в России.

Хикмет Четин, бывший министр иностранных дел Турции, бывший заместитель премьер-министра Турции.

Эрве Морен, бывший министр обороны Франции, лидер партии «Новый Центр».

Не допустить войны: как снизить риски военных инцидентов между Россией и НАТО?

Август 2015 г.

Контекст

За последние полтора года отношения между Россией и Западом существенно ухудшились. Взаимное доверие было основательно подорвано в силу различающихся, а теперь уже и совершенно несовместимых взглядов на украинский кризис и его причины. Это привело к обострению давних опасений и разногласий по другим вопросам, таким как противоракетная оборона, расширение НАТО, режимы развертывания обычных вооруженных сил в Европе и нестратегических ядерных вооружений. Экономические отношения между Россией и другими странами Европы начинают рушиться из-за введения санкций. Многие эксперты, как в России, так и на Западе, уже открыто рассуждают о возможности новой холодной войны.

Одной из особенностей текущей ситуации стал рост числа инцидентов с участием вооруженных сил России и НАТО, а также между российскими войсками и вооруженными силами Швеции и Финляндии. Их сущность и причины остаются спорными, однако сам факт активизации вооруженных сил и их территориального сближения вряд ли оспорим.

С марта 2014 года Европейское сообщество лидеров зафиксировало 66 подобных инцидентов.¹ Большинство из них (порядка 50) считаются «практически штатными ситуациями». Однако были и более серьезные происшествия. Три таких инцидента были охарактеризованы как крайне рискованные. Разумеется, общее число инцидентов гораздо выше. За 2014 год от НАТО поступили сообщения о 400 случаях перехвата российских воздушных судов, что в четыре раза больше, чем в 2013 году. Россия публично заявила о том, что в 2014 году зарегистрировала более 3000 полетов тактических самолетов НАТО у своих границ, т. е. вдвое больше, чем в 2013

1 T. Frear, Ł. Kulesa, I. Kearns, Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014 // [Электронный ресурс] European Leadership Network, 10 ноября 2014. URL: http://www.europeanleadershipnetwork.org/dangerous-brinkmanship-close-military-encounters-between-russia-and-the-west-in-2014_2101.html; I. Kearns, Ł. Kulesa, T. Frear, Russia West Dangerous Brinkmanship Continues // [Электронный ресурс] European Leadership Network, 12 марта 2015. URL: <http://www.europeanleadershipnetwork.org/russia--west-dangerous-brinkmanship-continues-2529.html>.

году. Швеция и Финляндия сообщили о нескольких российских воздушных судах, перехваченных в непосредственной близости от их воздушного пространства, и обе страны за истекший год провели как минимум по одной операции, направленной на поиск загадочных «подводных объектов» в своих территориальных водах.

Выросли число и масштабы российских военных учений, в том числе внезапных, проводимых без уведомления. Часть из них прошла в Западном военном округе, близко к территории НАТО. В ходе текущего кризиса российские официальные лица и эксперты уже подтверждали активизацию российских военно-воздушных сил, в том числе применение самолетов-разведчиков и дальней стратегической авиации. Кроме того, Россия развернула дополнительные морские, воздушные, противовоздушные и противокорабельные ракетные части в Крыму.

НАТО отреагировала на ухудшение ситуации в Центральной и Восточной Европе усилением военного присутствия вдоль своей восточной границы. Был расширен масштаб патрульной миссии НАТО в районе Балтийского моря, увеличен контингент войск в регионе в порядке ротации; наращивается командно-штабная инфраструктура в регионе; обсуждается перспектива предварительного размещения вооружений. По официальным данным НАТО, в 2014 году были проведены 162 учения в рамках Программы боевой подготовки и учений, что в два раза превысило изначально запланированное число. Наряду с 40 дополнительными учениями, инициированными отдельными государствами, эти мероприятия являются частью общей программы НАТО, направленной на демонстрацию союзникам решимости альянса удерживать ситуацию под контролем.

Подобные тенденции со стороны как России, так и НАТО получили дальнейшее развитие в 2015 году.²

Вызовы

Члены нашей рабочей группы не проводили совместную оценку мотивов такого развертывания сил и средств, но даже если бы это было сделано, мы вряд ли смогли бы выработать единую трактовку происходящего.

Тем не менее мы достигли согласия по двум достаточно важным вопросам. Во-первых, и Россия, и НАТО, судя по всему, рассматривают развертывание дополнительных сил и средств, а также активизацию учений как необходимые шаги для обеспечения

2 T. Frear, *The Anatomy of a Russian Exercise & The Anatomy of a NATO Exercise* // [Электронный ресурс] European Leadership Network, 12 августа 2015. URL: http://www.europeanleadershipnetwork.org/anatomy-of-a-nato-exercise_2962.html.

своей безопасности. Каждая из сторон убеждена в том, что ее действия оправданы ухудшением обстановки. Во-вторых, запущен цикл действий и противодействий, который будет трудно остановить.

Есть мнение, что это нарастание напряженности еще контролируемо, и профессионализм военнослужащих страхует от любых нежелательных последствий. Возможно, это так. Однако нужно понимать, что речь идет об отношениях между ядерной державой, с одной стороны, и ядерным альянсом — с другой. И отношения эти развиваются в обстановке возросшего недоверия и значительной напряженности. История изобилует примерами международных кризисов и противоречий, которые по инерции выливались в конфликты, даже если ни одна из сторон этого не желала. Это не значит, что мы находимся в том же положении, в котором оказалась Европа в 1914 году. Но нужно быть слишком оптимистичным политиком, чтобы не извлечь максимум уроков из общей истории нашего континента и не сделать все возможное для того, чтобы ситуация не вышла из-под контроля.

Представляется, что текущая ситуация несет угрозу опасного просчета или случайности, которые способны привести к дальнейшему усугублению кризиса или даже к открытому военному противостоянию между Россией и Западом.

В июле 2014 года многие члены нашей рабочей группы уже отмечали опасность дальнейшего усугубления ситуации, призывая все стороны к повышению уровня взаимодействия между военными ведомствами сторон, проявлению политической и военной сдержанности как в собственных действиях, так и по мере возможности оказывая сдерживающее влияние на своих союзников и партнеров.

Североатлантический альянс публично заявил о том, что каналы взаимодействия между Верховным главнокомандующим Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе, главой Военного комитета НАТО и Начальником Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации открыты и доступны ежедневно и круглосуточно. В НАТО подробно обсуждается вопрос предотвращения опасных инцидентов; поднимался он и в ходе недавних встреч Генерального секретаря НАТО с постоянным представителем России при НАТО и Министром иностранных дел РФ. Эти усилия важны, однако останавливаться на достигнутом нельзя.

Наши предложения

Нам представляется необходимым срочный созыв Совета Россия—НАТО для обсуждения перспектив заключения меморандума о взаимопонимании между НАТО и Российской Федерацией касательно правил поведения, обеспечивающих безопасность взаимодействия в воздушном и морском пространстве. Подобное

соглашение было подписано США и Китаем в конце 2014 года для «поддержания соблюдения существующих международных законов и норм, повышения оперативной безопасности на море и в воздухе, укрепления взаимного доверия, а также разработки новой модели отношений между военными ведомствами обеих сторон».³ Переговоры по многостороннему соглашению между Россией и НАТО могут вестись параллельно с переговорами по аналогичным соглашениям между Россией и странами — членами НАТО или их партнерами.

Американо-китайским соглашением установлены принципы и процедуры взаимодействия, которые должны соблюдаться при контактах военно-морских и военно-воздушных судов, в том числе обязательство каждой из сторон своевременно предупреждать другую сторону об опасности в случае проведения учений или стрельб вблизи возможного расположения военно-морских или военно-воздушных судов другой стороны. Соглашением также установлен ряд правил, направленных на установление атмосферы взаимного доверия, — в частности, обязательство своевременно сообщать о планируемых маневрах военно-морских и военно-воздушных судов при проведении операций. Приводится и перечень действий, которых следует избегать, среди которых, в частности, имитация нападения путем наведения орудий, ракет, торпедных аппаратов и других вооружений на встречные военно-морские или военно-воздушные суда. В соглашении указаны радиочастоты, используемые для коммуникации, а также приводится словарь сигналов, которые следует применять в случае затруднений при вербальном общении между командным составом или капитанами судов. Отдельным положением каждой стороне предписано проводить ежегодные встречи под председательством представителей высшего командного состава для анализа всех событий, связанных с имплементацией соглашения в прошедшем году.

В рамках двусторонних отношений между США и СССР (и Россией как его преемницей) были заключены как минимум два подобных соглашения. Это Соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним (1972 год) и Соглашение о предотвращении опасной военной деятельности (1989 год).

На фоне растущей военной активности в Евроатлантическом регионе и увеличения числа военных инцидентов такое соглашение между НАТО и Россией крайне

3 Полный текст документа (на английском языке) см.: Memorandum of Understanding Between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China Regarding the Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters // [электронный ресурс] US Department of Defense, 9-10 ноября 2014. URL: http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingRegardingRules.pdf

необходимо. Оно требуется для предотвращения инцидентов и возможных просчетов, которые могут привести к нарастанию напряженности, а в худшем случае – к конфронтации. Кроме того, уже на ранних этапах переговоров было бы полезно привлечь к обсуждению проекта соглашения Швецию и Финляндию, поскольку эти страны тоже подвергаются опасности, связанной с ростом военной активности в районе Балтийского моря.

Подписавшие данное заявление убеждены в том, что достижению этой цели должно быть уделено приоритетное внимание. Эта мера может казаться бюрократической и технической, однако от нее может зависеть будущее безопасности в Евроатлантическом регионе.

Подписали:

Игорь Иванов, бывший министр иностранных дел России, президент Российского совета по международным делам, член-корреспондент РАН (сопредседатель Рабочей группы).

Десмонд Браун, бывший министр обороны Великобритании (сопредседатель Рабочей группы).

Адам Даниэль Ротфельд, бывший министр иностранных дел Польши (сопредседатель Рабочей группы).

Оздем Санберк, директор Организации международных стратегических исследований, бывший постоянный заместитель министра иностранных дел и бывший главный советник премьер-министра Турции по внешней политике (сопредседатель Рабочей группы)

Вячеслав Трубников, генерал армии в отставке, Чрезвычайный и Полномочный Посол России, вице-президент РСМД.

Малкольм Рифкинд, бывший министр иностранных дел и обороны Великобритании.

Игорь Юргенс, президент Всероссийского союза страховщиков, председатель правления Института современного развития (ИНСОП), член РСМД.

Алексей Громыко, директор Института Европы РАН, член РСМД.

Фолькер Рюэ, бывший министр обороны ФРГ.

Тарья Кронберг, бывший депутат Европейского парламента, бывший директор Копенгагенского института по изучению проблем мира.

Ана Паласио, бывший министр иностранных дел Испании.

Поль Килес, бывший министр обороны Франции.

Энтони Brenton, бывший посол Великобритании в России.

Хикмет Четин, бывший министр иностранных дел Турции, бывший заместитель премьер-министра Турции.

Документ публикуется от имени подписавших его лиц, а не от имени Рабочей группы в целом.

Актуальная информация по проекту публикуется на веб-сайтах ELN, PISM, РСМД, USAK: www.europeanleadershipnetwork.org, www.pism.pl, www.russiancouncil.ru, www.usak.org.tr

Координацию проекта осуществляют:

Ян Кернс

Директор Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN), Лондон

JanK@europeanleadershipnetwork.org

Тел. +44 (0)203 176 2552

www.europeanleadershipnetwork.org

Петр Костинский

Координатор восточноевропейской программы Польского института международных отношений (PISM), Варшава

koscinski@pism.pl

Тел. +48 (22) 556 80 00

www.pism.pl

Андрей Кортунув

Генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД), Москва

akortunov@neweurasia.ru

Тел. +7 (495) 225 6283

www.russiancouncil.ru

Оздем Санберк

Директор Организации международных стратегических исследований (USAК), Анкара

merkez@usak.org.tr

Тел.: +90 (0312) 212 28 86

www.usak.org.tr

Контакты для СМИ

Наталья Евтихевич, программный менеджер Российского совета по международным делам (РСМД)

Тел. +7 495 225 62 83 (доб. 110)

Email: nevtikhevich@russiancouncil.ru

Антон Цветов, менеджер по связям с прессой и правительственными структурами Российского совета по международным делам (РСМД)

Тел. +7 495 225 62 83 (доб. 116)

Email: atsvetov@russiancouncil.ru

Шата Шэйти, заместитель директора Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN)

Тел. +44 (0) 203 176 2554

Email: shatas@europeanleadershipnetwork.org

О Рабочей группе

Рабочая группа выдвигает предложения, способствующие преодолению всеми странами региона наследия холодной войны и наиболее эффективному реагированию на возникающие в XXI веке вызовы в сфере политики, экономики и безопасности.

Рабочая группа фокусирует свою деятельность на преодолении причин недоверия, существующего на данном этапе между ключевыми странами и акторами в регионе, имеет своей первостепенной задачей построение доверительных отношений, выступает с инициативой создания Большой Европы, в основе которой лежит принцип сотрудничества ее членов, а также предлагает конкретные шаги для достижения этой цели.

В основе деятельности Рабочей группы лежит независимая аналитическая работа, осуществляемая Европейским сообществом лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN), Российским советом по международным делам (РСМД), Польским институтом международных отношений (PISM) и Организацией международных стратегических исследований (USAK) в Анкаре.

