

Июль 2014 г.

Механизмы кризисного регулирования в Европе в контексте событий на Украине

Заявление Специальной рабочей группы проекта «Строительство Большой Европы»



PISM



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, Польским институтом международных отношений (PISM) и Организацией международных стратегических исследований (USAK) в Анкаре. Члены Рабочей группы:

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

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

Оздем Санберк, бывший заместитель министра иностранных дел Турции, бывший советник по вопросам внешней политики премьер-министра Турции (**сопредседатель Рабочей группы**);

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

Ана Паласио, бывший министр иностранных дел Испании;

Поль Киле, бывший министр обороны Франции;

Малколм Рифкинд, бывший министр обороны и иностранных дел Великобритании;

Фолькер Рюэ, бывший министр обороны Германии;

Эрве Морен, бывший министр обороны Франции, лидер партии Новый Центр

Тарья Кронберг, депутат Европейского парламента, бывший директор филиала Копенгагенского института исследований мира в Финляндии;

Вячеслав Трубников, генерал армии в отставке, Чрезвычайный и полномочный посол Российской Федерации;

Игорь Юргенс, вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей, президент Всероссийского союза страховщиков;

Анатолий Адамишин, бывший заместитель министра иностранных дел, бывший посол России в Великобритании, президент Ассоциации евроатлантического сотрудничества, Чрезвычайный и полномочный посол Российской Федерации;

Виталий Журкин, Почетный директор Института Европы РАН, академик РАН;

Руслан Гринберг, директор Института экономики РАН, член-корреспондент РАН;

Алексей Громыко, И.о. Директора Института Европы РАН

Анатолий Торкунов, ректор МГИМО (У) МИД России, академик РАН, Чрезвычайный и полномочный посол Российской Федерации

Данный документ подписан членами Рабочей группы и издан от их имени.

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, Лондон

iank@europeanleadershipnetwork.org

Тел. +44 (0)203 176 2552

www.europeanleadershipnetwork.org

Яцек Дуркалец

Координатор программы контроля над вооружениями и нераспространения Польского института международных отношений, Варшава

durkalec@pism.pl

Тел. +48 (22) 556 80 00

www.pism.pl

Андрей КОРТУНОВ

Генеральный директор Российского совета по международным делам, 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

Механизмы кризисного регулирования в Европе в контексте событий на Украине

1. Введение

В предыдущем заявлении Рабочей группы, опубликованном 30 января 2014 г., отмечалось, что разногласия между ЕС и Россией из-за Украины и споры между Россией и НАТО по ряду других вопросов могут привести к новому периоду конфронтации в Европе, если европейские страны не выступят с программой сотрудничества, направленной на создание Большой Европы.

К сожалению, эти опасения оправдались.

Несмотря на нашу уверенность в необходимости строительства Большой Европы в долгосрочной перспективе, обстоятельства сегодня складываются таким образом, что представить себе успех подобного проекта стало сложнее. Если мы все же хотим, чтобы проект Большой Европы состоялся, начинать его реализацию следует с эффективного урегулирования текущего кризиса.

В настоящем заявлении мы предлагаем меры, направленные на стабилизацию и оздоровление международной обстановки, на фоне которой развивается кризис. Ниже перечислены минимальные условия, необходимые для расширения и углубления сотрудничества между Россией и Западом в будущем.

2. Текущий кризис и связанные с ним риски для всех участников

Совершенно очевидно, что взгляды России и стран Запада на украинский кризис расходятся. Трагедия с малазийским самолетом в воздушном пространстве над Украиной продемонстрировала, к какой опасной черте подошел украинский конфликт, обретающий все более широкие международные масштабы. Череда взаимных обвинений и безуспешные дипломатические инициативы привели к ухудшению общей атмосферы в последние недели.

Российские военные были размещены в непосредственной близости от украинской границы с целью проведения учений. НАТО объявила о наращивании контингента в странах Восточной Европы.

1 Пришло время для строительства Большой Европы. Заявление Специальной рабочей группы проекта «Строительство Большой Европы: необходимые меры до 2030 г.». http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=3055#top; http://www.europeanleadershipnetwork.org/it-is-time-to-pursue-a-cooperative-greater-europe_1167.html

Ситуация в самой Украине остается крайне нестабильной: об этом свидетельствуют эскалация насилия, активность вооруженных формирований с обеих сторон и рост радикальных настроений среди населения как на востоке, так и на западе страны.

В связи с этим мы приветствуем усилия представителей ОБСЕ, направленные на урегулирование ситуации путем переговоров. Однако мы по-прежнему обеспокоены возможностью дальнейшей эскалации насилия в зоне конфликта, так как это поставит под угрозу безопасность жителей и Украины, и Европы.

Мы призываем все стороны принять во внимание потенциальные издержки и угрозы, которые таит в себе сложившаяся ситуация. Мы также призываем политиков обратиться к опыту урегулирования кризисных ситуаций во времена холодной войны.

3. Ограниченная эффективность односторонних действий внешних акторов

Следует признать, что основные международные участники причастные к кризису располагают политическими возможностями, к которым они могут прибегнуть в одностороннем порядке, эффективность подобных мер будет весьма ограничена, а их применение приведет к существенным издержкам.

На Западе, например, утверждают, что Россия якобы планирует прямое военное вмешательство в конфликт на территории восточной Украины. Теоретически подобное вмешательство возможно, несмотря на уверения в обратном со стороны российского руководства и представителей России, подписавших данный документ. Очевидно, что такой шаг, если бы он был предпринят, имел бы серьезные последствия для самой России. Он означал бы разрыв российско-украинских экономических связей, потоки беженцев, нуждающихся в помощи, и враждебное отношение украинцев к России в долгосрочной перспективе, поскольку многие на Украине обвинили бы именно Россию в разжигании сепаратистских настроений.

С другой стороны, США и ЕС, вероятно, ввели бы в отношении России более жесткие санкции, и многие из подписантов настоящего документа, за исключением представителей России, не только поддержали введение санкций, но и настаивают на их дальнейшем ужесточении. Подобные санкции могут нанести существенный ущерб российской экономике. В то же время все подписанты данного документа признают, что расширение санкций негативно отразится и на состоянии экономики ряда стран ЕС. Многие склонны считать,

что подобные меры будут способствовать разжиганию националистических настроений в России и усилению пророссийских позиций на востоке Украины, а это лишь усугубит кризис.

Кроме того, у России и ЕС нет ни ресурсов, ни возможностей в одиночку удерживать на плаву украинскую экономику и содействовать трансформации Украины в полноценно функционирующее государство. Наименее затратным и наиболее целесообразным вариантом для всех, включая Украину, стала бы ее интеграция с экономиками России и ЕС.

Какими бы ни были разногласия по другим вопросам, подписанты данного Заявления пришли к общему выводу о том, что никакие односторонние меры, к которым могут прибегнуть те или иные стороны конфликта, не позволят продвинуться в решении проблемы. Наиболее предпочтительный вариант - поиск общего решения на условиях, приемлемых для всех участников.

Если говорить о ситуации внутри самой Украины, то сейчас важно, чтобы переговорный процесс, инициированный ОБСЕ, получал поддержку всех сторон. Параллельно с переговорным процессом необходимо принимать дополнительные меры на международном уровне для создания внешних условий, которые способствовали бы переговорам, а не затрудняли их. Необходимо также предпринимать шаги, направленные на избежание непредвиденной эскалации кризиса.

4. Неэффективность механизмов кризисного регулирования по линии НАТО/ЕС–Россия

Эта проблема вызывает особую обеспокоенность, так как механизмы кризисного регулирования по линии Россия-НАТО и Россия-ЕС оказались неэффективными. С момента начала украинского кризиса заседания Совета Россия-НАТО практически не проводились. Несмотря на недавние телефонные переговоры между высокопоставленными военными представителями НАТО и РФ, реального обмена данными о развертывании военных сил и средств в Евроатлантическом регионе в настоящее время почти (а, возможно, и совсем) не происходит. Никаких мер по урегулированию кризиса по линии Россия-ЕС также не наблюдается.

Эта ситуация вызывает беспокойство в свете недавних инцидентов, произошедших в водах Черного моря и в Славянске на востоке Украины. В первом случае речь идет о непосредственном сближении российского боевого самолета и американского эсминеца. Во втором - силы, действующие в регионе,

захватили международных наблюдателей и удерживали их на протяжении нескольких дней, что повысило риски непреднамеренного вовлечения в кризис сторонних игроков.

5. Рекомендации по урегулированию кризиса

С учетом всех обстоятельств мы призываем НАТО, ЕС и Россию:

- проявлять максимальную военную и политическую сдержанность и содействовать военной и политической сдержанности своих союзников и партнеров во всем регионе;
- содействовать укреплению взаимодействия и обмену информацией между военными, а также принятию мер транспарентности в интересах всех сторон;
- установить прямой диалог, который должен дополнить переговоры между различными сторонами внутри Украины, а также между украинской стороной и другими игроками за пределами страны.

Более подробно о каждой из этих рекомендаций говорится ниже.

5.1 Содействие урегулированию кризиса путем военной и политической сдержанности

Инциденты на Черном море и в Славянске демонстрируют риск утраты контроля над событиями в зоне конфликта и непредвиденной эскалации кризиса. Избежать этого можно в том случае, если политические лидеры всех сторон пересмотрят правила военной вовлеченности и дадут четкие распоряжения о соблюдении политики сдерживания на всех уровнях военного командования.

Кроме того, политические лидеры всех стран Евроатлантического региона должны помнить и осознавать, что Украина является не единственным потенциальным очагом напряженности в отношениях между Россией и Западом. Есть в регионе и другие неурегулированные конфликты: между Молдовой и Приднестровьем, Грузией, Южной Осетией и Абхазией, а также Арменией и Азербайджаном по поводу Нагорного Карабаха.

Никто не заинтересован в том, чтобы эти конфликты возобновились, дополнительно осложнив текущий кризис. Таким образом, НАТО, ее члены, ЕС и Россия должны не только проявлять максимальную сдержанность по отношению к каждому из этих споров, но и использовать свое влияние для недопущения со стороны местных игроков шагов, которые могли бы вызвать внезапную эскалацию конфликта или усиление напряженности между Россией и Западом.

Это потребует от всех участников максимальной осмотрительности и политической воли в отношении мер на пространстве «общего соседства», а также четкого информирования местных политических и военных лидеров и других действующих лиц в зоне конфликта о необходимости проявления сдержанности.

5.2 Кризисное регулирование путем улучшения взаимодействия между военными и повышения уровня транспарентности

Украинский кризис привел к росту недоверия и озабоченности в военной области. Мы полагаем, что следует как можно скорее найти такие решения, которые, с одной стороны, снимали бы опасения стран НАТО и других государств по поводу намерений России, а с другой – озабоченности самой России в отношении НАТО. Ключевое значение имеют меры, направленные на повышение уровня транспарентности, предсказуемости и стабильности в военной сфере. Подобные меры могут укрепить независимость и содействовать интересам всех государств Евроатлантического региона. В связи с этим мы призываем все стороны, подписавшие Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности, поддержать инициативу об увеличении квот на проведение инспекций и рассмотреть возможность организации региональных военных миссий связи. Речь идет о заключении странами взаимных соглашений о допуске военных представителей для мониторинга деятельности в определенных регионах Евроатлантического пространства. Помимо этого, полезным будет дополнительный обмен информацией и данными о действиях военных сил вне мест их постоянной дислокации, а также сведениями о развертывании войск.

В контексте текущего кризиса подобные меры позволят снять опасения по поводу возможного военного нападения одной стороны на другую в условиях кратковременного оповещения. Укреплению стабильности в сложившихся обстоятельствах могли бы способствовать и некоторые другие меры.

5.3 Кризисное регулирование путем диалога

Важно также, чтобы НАТО, ЕС и Россия расширяли диалог. Взаимодействие на прежнем уровне – это не единственно возможный вариант в сложившейся ситуации.

В нынешних обстоятельствах заседания Совета Россия-НАТО должны проходить чаще, а не реже.

Кроме того, очевидна потребность в конструктивном диалоге по вопросам, которые составляют основу Хельсинского заключительного акта. Очевидно, что между Россией и странами Запада существуют глубокие расхождения по поводу трактовки и понимания вопросов, связанных с национальным суверенитетом и правом на вмешательство, с одной стороны, и вопросов территориальной целостности и права на отделение, с другой. Эти разногласия требуют серьезного обсуждения. Если урегулирование этих споров по официальным дипломатическим каналам в настоящий момент не представляется возможным, то лидеры всех заинтересованных сторон должны поддержать энергичные усилия по линии второго трека для обеспечения конструктивного диалога.

Кроме того, как отмечалось ранее, украинской экономике в конечном счете понадобится помощь со стороны России и ЕС, равно как и интеграция с обеими экономиками. Таким образом, ЕС и России следует продолжить постепенный диалог о возможном создании единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока. Как уже говорилось в предыдущем заявлении Рабочей группы, мы считаем, что эта идея может дополнить как проект Евразийского союза, так и Трансатлантическое торгово-инвестиционное партнерство, не вступая с ними в противоречие. Мы понимаем, что до создания подобного пространства еще далеко, но в то же время полагаем, что нет причин отказываться от продолжения работы по данному вопросу, так как это создаст предпосылки для быстрого продвижения в случае улучшения политической конъюнктуры.

Очевидно, что путь к урегулированию нынешнего кризиса лежит через диалог, в рамках которого особое внимание будет уделено вопросам, вызывающим обеспокоенность у всех сторон. И добиться подобного диалога можно за счет активизации усилий по соблюдению и защите основных прав человека и прав меньшинств. Ясно, что одной из главных причин кризиса на Украине стали нарушения основных прав человека и меньшинств в этой стране, а также разногласия между Россией и Западом. Таким образом, необходимо, чтобы все стороны проявили больше внимания и уважения к соблюдению основных прав человека и меньшинств в соответствии с международными документами.

6. Минимизация ущерба: продолжение сотрудничества в других важных сферах

По нашему мнению, важно минимизировать ущерб, нанесенный кризисом. Несмотря на серьезность разногласий по поводу Украины (ни у кого из нас нет сомнений в том, что они чрезвычайно серьезны), у России и Запада есть важные общие интересы, и нельзя забывать, что даже во времена холодной войны

стороны умели договариваться о механизмах сдерживания и мерах контроля над ситуацией.

Если мы хотим реанимировать долгосрочную цель строительства Большой Европы после урона, который ей нанес нынешний кризис, то необходимо активно работать над восстановлением отношений.

Так, необходимо продолжать сотрудничество по проблеме Афганистана как до, так и после вывода из страны значительной части контингента Международных сил содействия безопасности. Ключевое значение имеет сотрудничество по иранской ядерной программе в рамках «шестерки» международных посредников. Кроме того, Россия, ЕС и НАТО должны выработать методы противостояния радикализму и терроризму в Сирии и других странах Ближнего Востока, а также в Центральной Азии. Ни один из этих вызовов XXI века не исчезнет сам по себе. Сегодняшние разногласия между НАТО, ЕС и Россией приведут лишь к росту экономических потерь и, возможно, ослабят способность всех сторон эффективно реагировать на другие угрозы XXI века. Какой бы сложной ни казалась эта задача, мы все заинтересованы в том, чтобы хотя бы попытаться избежать такого исхода.

Подписали

Десмонд Браун

бывший министр обороны Великобритании (**сопредседатель Рабочей группы**);

Игорь Иванов

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

Адам Даниэль Ротфельд

бывший министр иностранных дел Польши (**сопредседатель Рабочей группы**);

Оздем Санберк

бывший заместитель министра иностранных дел Турции, бывший советник по вопросам внешней политики премьер-министра Турции (**сопредседатель Рабочей группы**);

Поль Киле

бывший министр обороны Франции;

Малколм Рифкинд

бывший министр обороны и иностранных дел Великобритании;

Фолькер Рюэ

бывший министр обороны Германии;

Эрве Морен

бывший министр обороны Франции, лидер партии Новый Центр;

Тарья Кронберг

депутат Европейского парламента, бывший директор филиала Копенгагенского института исследований мира в Финляндии;

Вячеслав Трубников

генерал армии в отставке, Чрезвычайный и полномочный посол Российской Федерации;

Хикмет Четин

бывший министр иностранных дел Турции

Анатолий Адамишин

бывший заместитель министра иностранных дел, бывший посол России в Великобритании, президент Ассоциации евроатлантического сотрудничества, Чрезвычайный и полномочный посол Российской Федерации;

Алексей Громыко

И.о. Директора Института Европы РАН

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, Польским институтом международных отношений (PISM) и Организацией международных стратегических исследований (USAK) в Анкаре.



PISM

