



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ



ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

От «лишь бы не было войны»
до поиска нового равновесия

Дмитрий Тренин



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

**От «лишь бы не было войны»
до поиска нового равновесия**

Дмитрий Тренин



British Embassy Moscow

Публикация подготовлена в рамках проекта «Европейская безопасность», реализуемого при финансовой поддержке Министерства иностранных дел и по делам Содружества (Великобритания).

Данное издание подготовлено Московским Центром Карнеги — представительством Фонда Карнеги за Международный Мир (США), являющегося некоммерческой неправительственной исследовательской организацией.

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступают с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Данная публикация предназначена исключительно для личного использования и не подлежит воспроизведению, распространению или переработке без письменного разрешения Московского Центра Карнеги или Фонда Карнеги за Международный Мир. Запросы на перепечатку направляйте, пожалуйста, в Московский Центр Карнеги.

Россия, 125009, Москва,
Тверская ул., д. 16 стр. 1
Тел.: +7 (495) 935-89-04
Факс: +7 (495) 935-89-06
info@carnegie.ru

Эта публикация может быть бесплатно загружена с сайта
<http://www.carnegie.ru>.

Содержание

Об авторе	v
Краткое содержание	1
Введение	3
Соотношение сил и современные тенденции	5
Ближайшая задача: избежать худшего	14
Промежуточная задача: частичные соглашения и выборочное сотрудничество	18
На пути к новому международному равновесию	21
Выводы	23
Примечания	27
Московский Центр Карнеги	29

Об авторе

Дмитрий Тренин — директор Московского Центра Карнеги с 2008 года, работает в Центре со дня его основания (1994). Он также является председателем научного совета и руководителем программы «Внешняя политика и безопасность» Московского Центра Карнеги. В 1993–1997 годах Тренин работал старшим научным сотрудником в Институте Европы РАН, а в 1993 году — в Военном колледже НАТО в Риме.

В 1973–1993 годах Тренин служил в Вооруженных силах СССР и РФ; в частности, он был офицером связи в Отделе внешних сношений Группы советских войск в Германии (г. Потсдам) и сотрудником делегации СССР на советско-американских переговорах по ядерным и космическим вооружениям в Женеве. С 1983 по 1993 год Тренин преподавал в Военном институте Министерства обороны СССР.

Тренин является членом ряда профессиональных ассоциаций и организаций, среди которых: Международный институт стратегических исследований (Лондон), Российский совет по международным делам, Российская ассоциация международных исследований и другие.

Тренин — автор многих книг на русском и английском языках, среди которых: «What Is Russia Up To in the Middle East?» (Cambridge: Polity, 2017), «Should We Fear Russia?» (Cambridge: Polity, 2017), «Россия и мир в XXI веке» (М.: Эксмо, 2015), «Мир безусловный: Евро-Атлантика XXI века как сообщество безопасности» (М.: Московский Центр Карнеги, РОССПЭН, 2013), «Post-Imperium: A Eurasian Story» (Carnegie Endowment for International Peace, 2011) и др.

Краткое содержание

После окончания холодной войны странам Евро-Атлантического региона не удалось создать на континенте всеобъемлющую систему безопасности, которая включала бы и Россию. Именно в этом заключается основная причина серьезных проблем в сфере европейской безопасности.

Основные проблемы евробезопасности

- Россия оспаривает мировой порядок, сложившийся под эгидой США после окончания холодной войны. Нынешний конфликт между РФ и США носит системный характер; его можно квалифицировать как гибридную войну. Этот конфликт динамичен, он развивается в условиях интегрированной глобальной среды.
- Американо-российские отношения достигли такой точки, когда перспектива прямого столкновения между этими странами в результате инцидентов, эскалации напряженности или ошибки уже не выглядит немыслимой. Полное отсутствие доверия в отношениях России и США — серьезная проблема безопасности.
- Отношения России с Евросоюзом в целом остаются натянутыми, но отношения России с конкретными странами строятся по-разному. Полностью разрушена прежняя основа этих отношений, отражавшая желание России стать частью Большой Европы и готовность ЕС поделиться с Россией всем, кроме своих политических институтов.
- В настоящее время крупнейшей зоной военного конфликта в Европе остается Донбасс, однако существует ряд других конфликтов, чреватых реальными рисками: Приднестровье, Абхазия и Южная Осетия, Нагорный Карабах, Балканы.

Подходы к обеспечению безопасности в Европе

- Эффективное решение вопросов безопасности в современной Европе требует иных подходов и методов, а также другого инструментария, чем во времена холодной войны.
- Ближайшая задача всех сторон, заинтересованных в обеспечении безопасности в Европе, — не допустить прямого военного столкновения между Россией и странами НАТО.

- Следующая по важности задача — найти пути сотрудничества в тех областях, где интересы России и Запада частично совпадают, и таким образом сформировать тенденцию, которая смогла бы немного компенсировать нынешнюю взаимную отчужденность.
- После украинского выборного цикла 2018–2019 годов может появиться возможность начать движение к ослаблению интенсивности конфликта в Донбассе с использованием элементов Минского соглашения — 2. Отправной точкой могло бы стать длительное прекращение огня.
- В нынешних условиях, когда милитаризация разграничительной линии между Россией и НАТО в Европе уже стала реальностью, необходимо предпринять усилия по ограничению дальнейшего наращивания военного потенциала обеих сторон вдоль этой линии.
- Урегулирование карабахского конфликта может стать хорошей возможностью для укрепления точечного сотрудничества России и Запада в этом регионе.
- Необходимо стремиться к тому, чтобы ситуация вдоль линий прекращения огня, разделяющих российско-абхазские и российско-осетинские силы с одной стороны и грузинские войска с другой, оставалась спокойной и не нарушалась провоцирующими действиями.
- Нельзя допустить, чтобы политическое противостояние, которое продолжается в Молдавии, разрушило существующий статус-кво небольшого российского военного контингента, размещенного в Приднестровье.
- На фоне того, что роль Москвы в Сирии меняется и она переходит от преимущественно военных действий к поискам политического урегулирования, и того, что у Брюсселя есть возможность взять на себя ведущую роль в восстановлении Сирии, возникают условия для российско-европейского сотрудничества.
- Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона должны оставаться в стороне от политической конфронтации и заниматься решением практических вопросов.
- В расчете на долгосрочную перспективу необходимо выстраивать новую основу европейской безопасности — устойчивое равновесие при сохранении существенных различий между РФ и ЕС/НАТО. Формула базового компромисса могла бы выглядеть следующим образом: прекращение дальнейшего расширения НАТО на пространстве бывшего СССР и снятие ограничений на сближение бывших советских республик с Европейским союзом.
- Через 10–15 лет ситуация в системе глобальной безопасности будет в основном определяться взаимопониманием между Соединенными Штатами и Китаем. Это касается и вопросов безопасности в Европе, где трансатлантическому союзу западных государств придется иметь дело со своего рода евразийской Антантой.

Введение

В сфере международной безопасности в Европе существуют серьезные проблемы, вызванные главным образом противостоянием России и США/стран НАТО, ухудшением отношений между Россией и странами Европы, а также продолжающимся конфликтом на Востоке Украины. Основная причина противостояния, отчужденности и конфликтов между странами заключается в том, что после окончания холодной войны европейским странам не удалось создать всеобъемлющую систему безопасности в Европе, которая включала бы и Россию.

Это привело к серьезным последствиям, и наиболее существенным стало возобновление соперничества между великими державами, в контексте которого Россия оспаривает мировой порядок, сформировавшийся после окончания холодной войны под эгидой США. Географическим центром конфронтации между США и Россией в Европе стала Украина. Геополитическое соперничество усиливается из-за столкновения самых разных ценностных понятий — начиная с семейных ценностей и различий в подходах к гендерной проблематике и заканчивая вопросами религии и государственного устройства.

Этот конфликт носит системный характер, хотя и отличается от конфликтов времен холодной войны. У современных представлений стран друг о друге нет точек пересечения. Соединенные Штаты и европейский истеблишмент — хотя и в меньшей степени, чем Вашингтон, — отрицают легитимность российского авторитарного режима, а по мнению Кремля, западная демократия коррумпирована и лицемерна. Многие на Западе считают, что действия Москвы внутри страны и за рубежом неприемлемы, тогда как с российской точки зрения возрождение страны ведет к ослаблению мирового господства США, на смену которому приходит многополярная система мироустройства и появляются несколько ключевых центров силы.

То, что происходит в Европе, — часть этой глобальной картины мира. По существу, Россия стремится к статусу великой державы, к тому, чтобы были полностью признаны ее внутреннее социально-политическое устройство и интересы в сфере безопасности в том виде, в котором они определены Кремлем. Это подрывает систему безопасности Европы,

ориентированную на НАТО и построенную на том, что со времен окончания холодной войны доминируют США.

Цель этого небольшого исследования — понять, какие риски сопряжены со сложившейся ситуацией. В нем рассматриваются только проблемные вопросы и нет попыток установить степень вины каждой из сторон. Рассматривать формирование нынешних политических позиций России и стран Запада на Европейском континенте можно с разных точек зрения, и эта тема выходит за рамки настоящего исследования.

Разумеется, в Европе существуют риски международной безопасности, не связанные напрямую с конфликтом России и Запада: достаточно упомянуть проблему незаконной миграции и терроризм. На ситуацию непосредственно влияют и конфликты на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Все эти проблемы весьма актуальны, но они также не входят в область исследования.

В этой работе затронуты только темы, которые лежат в основе противостояния России и Запада. В их числе — военное противостояние между Россией и странами НАТО, конфликт на Украине, а также затяжные конфликты, в которые вовлечена и Россия. В этот перечень можно включить ряд внутривнутриполитических проблем, геоэкономических ограничительных мер, информационную войну и ситуацию в киберпространстве.

Настоящее исследование основано на анализе важнейших факторов и основных тенденций, определяющих политику России, США и ведущих европейских держав. Главная задача исследования — выработать для обеих сторон реалистичные рекомендации по управлению рисками, которые помогут постепенно снизить остроту ситуации и продвинуться в направлении некоего нового состояния политической устойчивости.

Ближайшие и среднесрочные перспективы европейской безопасности представляются довольно мрачными. Конфронтация, отчуждение и конфликт вызваны тем, что доверие между сторонами полностью разрушено, это и создает вакуум в сфере безопасности. И пока еще нет основы для улучшения и укрепления отношений.

И все же существует возможность предотвратить эскалацию конфликта и его перерастание в полномасштабную конфронтацию в Европе. Чтобы не упустить этот шанс, необходимо реализовать комплекс мер, в том числе по предотвращению инцидентов, урегулированию конфликтов и налаживанию сотрудничества на выборочной основе. Ближайшая задача — избегать столкновений, в которых не заинтересована ни одна из сторон и которые могут произойти лишь по недоразумению или в результате проведения политики балансирования на грани войны.

Невозможно сформулировать промежуточную цель как восстановление партнерства между Россией и странами Запада, поскольку в обозримом будущем это абсолютно нереалистично. Скорее речь может идти

о снижении напряженности, чтобы стабилизировать противостояние между Западом и Россией на основе ограниченных по масштабу договоренностей по ряду вопросов.

Для того чтобы появились элементы взаимного доверия, потребуется очень много времени. Этот процесс, вероятно, будет обусловлен и сформирован международными и внутривластными событиями, и в том числе тем, что страны, которые сейчас находятся в состоянии конфронтации, проведут переоценку своей внешней политики.

Процесс интеграции России в западный мир не может стать новой основой европейской системы безопасности. Скорее такой основой может оказаться сосуществование, то есть ситуация равновесия, базирующаяся на взаимно согласованных правилах политического поведения в рамках общемировой системы, включающей США и Китай.

Соотношение сил и современные тенденции

2014 год стал последним для структуры безопасности, сложившейся в Европе после окончания холодной войны. Непосредственной причиной ее распада стал украинский кризис, но сам процесс разрушения был в первую очередь связан с тем, что за четверть века, прошедшую после окончания холодной войны, Запад и Россия так и не смогли создать всеобъемлющую систему безопасности на Европейском континенте на условиях, приемлемых для всех сторон. Пятидневная война между Россией и Грузией была тревожным сигналом о неустойчивости этой системы, а конфликт на Украине положил конец сотрудничеству России и Запада, которое и без того сходило на нет с середины 2000-х.

Основной конфликт и гибридная война

Конфликт, который продолжается на Украине и вокруг нее, — ключевой фактор нынешней неустойчивости и нестабильности в Европе, однако, как и раньше, в ее основе лежат противоречия в подходах к системе региональной и международной безопасности. По сути, главные стороны этого конфликта — США и Россия. Вашингтон настаивает на том, что краеугольным камнем в системе международной безопасности в Европе должен быть блок НАТО, в то время как Москва ориентируется на создание в Европе геополитических буферов, чтобы ее безопасность не оказалась под угрозой НАТО. По мнению Москвы, европейские страны, входящие в блок НАТО, не могут быть нейтральными, они — вторичные участники конфликта. И хотя основное противостояние разворачивается между Россией и Соединенными Штатами, взаимоотношения стран Европы и России серьезно ухудшились.

Нынешний конфликт России и Запада имеет весьма динамичный характер и развивается в интегрированной глобальной среде.

Этот конфликт можно назвать холодным, но не новой холодной войной: политическая, экономическая, социальная и идеологическая ситуация в Европе весьма отличается от той, что сложилась в 1940–80-е годы, поэтому слишком буквальная аналогия обманчива. Речь идет о конфлик-

те иного типа, который можно описать, используя популярное сейчас выражение «гибридная война». Для этой новой асимметричной формы противостояния характерны политический антагонизм сторон и обоюдное моральное неприятие, экономические ограничения, ожесточенная информационно-психологическая борьба, кибератаки и прочие формы подрывной деятельности. Ее отличительные черты невозможно

разобрать на элементы: нет Берлинской стены, действия разворачиваются на широком пространстве, и в них используются новейшие технологии, начиная с социальных сетей и заканчивая кибероружием. В отличие от конфликтов первой половины XX века этот вид конфликта имеет весьма динамичный характер и развивается в условиях интегрированной глобальной среды.

Еще раз отметим, что по сравнению с периодом холодной войны риск вооруженного конфликта между Россией и странами НАТО заметно уменьшился, хотя и не стал настолько незначительным, чтобы им можно было пренебречь. Уже сегодня существует военное противостояние вдоль западных границ России. Линия раздела от Балтийского до Черного моря проходит не столько через территорию Европы, сколько по границам между странами Европы и Россией. Присоединение Крыма не признается ни Украиной, ни другими странами. Вооруженный конфликт в Донбассе не заморожен и может перерасти в полномасштабную войну. Сохраняется риск инцидентов с участием боевых самолетов и кораблей России и стран НАТО, а также неправильной оценки ситуации военным и политическим руководством этих государств.

Гибридная война — отнюдь не кратковременное явление, она может продолжаться в течение многих лет. Хотя преимущество в силах — экономических, финансовых, технологических и информационных, а также в потенциале обычных вооружений и прочих факторах находится на стороне Запада, исход гипотетического вооруженного конфликта нельзя считать предопределенным.

Неравенство военных потенциалов сторон сочетается с асимметричностью военно-политических ставок — для российского руководства они намного выше. Политические системы стран Запада гораздо более устойчивы к подрывной деятельности извне, чем стереотипы массового сознания. Реальные проблемы Запада связаны с внутренними факторами. И напротив, политический режим в России может столкнуться с серьезными испытаниями своей устойчивости уже в среднесрочной перспек-

тиве (от пяти до семи лет) и, безусловно, в долгосрочной (от десяти до пятнадцати лет). Основные проблемные вопросы — отсутствие модели экономического развития страны, неопределенность переходного периода после ухода Владимира Путина из политики, а также качество российских элит.

Кремль, столкнувшись с обвинениями во вмешательстве в дела стран Запада, особенно настороженно относится к тому, что Запад может вмешаться во внутренние дела России. Москва считает, что цель политики США — оказывать постоянное давление на политическую систему РФ, чтобы в итоге ее разрушить. В частности, санкции нужны для того, чтобы возникли разногласия между Путиным и его ближним окружением, между Кремлем и олигархами, а также между российскими властями и большей частью населения страны.

Политические системы и общество в США и странах Европы сами переживают период трансформации, что, вероятно, окажет влияние на внешнюю политику США и на отношения между Вашингтоном и Европой. США находятся в процессе перехода от глобального доминирования к некоему глобальному превосходству, но, несмотря на то что конкуренция в мире усиливается, Вашингтон вынужден уделять больше внимания собственной стране, чем поддержанию мировой системы, которую возглавляет Америка. Европейский союз оказался перед необходимостью собственной трансформации, перезапуска европейского проекта и поиска путей для достижения согласия между различными участниками в условиях все более скептически настроенного общества. По мере того как Америка продолжит сосредотачиваться на своих внутренних проблемах, Европа, возможно, будет все в большей степени воспринимать себя как единое целое с точки зрения своих стратегических интересов. Таким образом, исход гибридной войны будет, по всей вероятности, определяться итогами внутреннего развития Европы, России и США.

Отношения в области безопасности между США и Россией и между ЕС и Россией

Судя по существующим тенденциям, американо-российские отношения, которые уже сегодня носят характер противоборства, будут и дальше ухудшаться в течение как минимум пяти-семи ближайших лет. Скандал вокруг вмешательства России в президентские выборы в США в 2016 году вошел в резонанс с острым политическим кризисом в Соединенных Штатах, разразившимся в результате победы на этих выборах Дональда Трампа. Маловероятно, что подход Вашингтона к отношениям с Россией изменится в позитивную сторону, пока этот кризис не будет преодолен и равновесие в политической системе США не восстановится. Со своей стороны Москва заинтересована в улучшении двусторонних отношений, однако в нынешних обстоятельствах любой компромисс между США и Россией

выглядел бы выгодным Москве, что неприемлемо для правящей политической элиты США, настроенной на то, чтобы «наказать» Россию.

Численность вооруженных сил США, а также боевые возможности систем вооружения, развернутых вдоль новой линии разграничения между Россией и странами НАТО, пока еще остаются умеренными, но, вероятно, будут увеличены. И США, и Россия готовятся к тому, чтобы усилить военное присутствие в этом регионе. Это подтверждается развертыванием американских сил и средств противоракетной обороны в Польше и Румынии и, с другой стороны, размещением российских ракетных систем наземного базирования «Искандер» в Калининградской области. Если во время холодной войны беспокойство стран НАТО вызывал Фульдский коридор, то теперь похожая ситуация сложилась в районе польского города Сувалки, где граница Белоруссии, военного союзника России, проходит недалеко от Калининградской области. Что касается собственно Калининградской области, то она превращается в укрепленный район внутри территории, контролируемой вероятным противником, таким районом когда-то был Западный Берлин.

И напротив, контроль над вооружениями уходит в прошлое. Важно отметить, что Договор между СССР и США о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 года оказался под ударом и может быть расторгнут Соединенными Штатами на основании заявления о якобы имевших место нарушениях со стороны России. Если это произойдет, страны Европы могут снова, как и в 1980-е годы, стать свидетелями развертывания ядерных ракет с коротким подлетным временем до цели. Если Россия утратит свое стратегическое преимущество, она может пойти на ответные меры, которые создадут аналогичную угрозу для США.

Это может нанести сокрушительный удар по стратегической стабильности, особенно в случае, если заключенный в 2010 году Договор СНВ-III, срок действия которого истекает в 2021-м, не будет продлен или заменен следующим соглашением. Тогда стратегические отношения между США и Россией в области ядерных вооружений могут фактически стать нерегулируемыми — впервые с начала 1970-х. Что негативно скажется на ситуации в сфере безопасности в Европе: последние остатки предсказуемости в поведении двух ядерных сверхдержав будут утрачены.

Отношения России с некоторыми ее ближайшими западными соседями сегодня хуже, чем когда-либо за последние десятилетия. Польша и прибалтийские государства видят в России своего исторического врага и потенциального агрессора. В свою очередь, Москва считает их одержимыми ненавистью закостенелыми русофобами. Официальная переоценка роли Советского Союза во Второй мировой войне властями Польши, прибалтийских государств и Украины сделала историческое примирение между Россией и этими странами в обозримом будущем маловероятным.

Однако, несмотря на опасения, которые высказывают многие жители стран Прибалтики и часть поляков, эти страны не подверглись реальной опасности в результате конфликта на Украине. Этнические русские — та часть населения Эстонии и Латвии, которая еще не полностью интегрировалась, — сохраняют лояльность государствам, в которых они живут. Чтобы поддержать совместные оборонные обязательства, европейские страны НАТО развернули воинские контингенты в трех прибалтийских странах, а Польша разместила на своей территории воинский контингент США. Москва же продолжает уделять своим соседям в Прибалтике минимум внимания.

Российские граждане видят в Украине страну, которая считает, что находится в состоянии войны с Россией. Вместо «единого российско-украинского народа»¹, о котором говорили Путин и другие руководители страны, политическая нация на Украине формируется на явной антироссийской платформе. Украинское правительство участвует в этом процессе и неуклонно сворачивает еще сохранившиеся связи с Россией в области транспорта и культуры. Тупиковая ситуация в Донбассе с непрерывным потоком убитых и раненых закрепляет существующую нестабильность, вина за которую целиком возлагается на Россию. Украина не смирится с утратой Крыма и будет рассматривать Россию как противника. Враждебность по отношению к России будет сохраняться на протяжении десятилетий.

Отношения России со странами ЕС носят неравномерный характер, но в целом остаются натянутыми. Полностью разрушена прежняя основа этих отношений, отражавшая желание России стать частью Большой Европы и готовность Евросоюза поделиться с Россией всем, кроме своих политических институтов. ЕС по-прежнему остается основным торговым партнером России, однако действующий режим санкций ограничивает дальнейшее развитие экономических связей. Партнерство стран ЕС и России в области модернизации, объявленное лишь несколько лет назад, сегодня кажется благим намерением из далекого прошлого. Был нанесен тяжелый ущерб важнейшим для России отношениям с Германией, которая после окончания холодной войны стала главной опорой системы безопасности в Европе. В отношениях с Францией, которая исторически была союзником России, периодически возникает напряженность², однако в некоторых кругах французской политической и деловой элиты сохраняются устойчивые пророссийские настроения. Доверие между Россией и странами ЕС полностью сошло на нет.

Швеция и Финляндия, которые не входят в НАТО, стали относиться к России более настороженно. Швеция снова рассматривает Россию в качестве противника. Финляндия поддерживает активный диалог

Отношения России с некоторыми ближайшими западными соседями сегодня хуже, чем когда-либо за последние десятилетия.

с Россией, однако проявляет беспокойство по поводу своей безопасности. В то же время ряд стран — членов ЕС, включая Австрию, Кипр, Грецию, Венгрию и Италию, занимает значительно более дружественную позицию по отношению к России. Эти расхождения создают напряженность внутри Евросоюза, а те страны, которые относятся к России более скептически, сомневаются в способности ЕС противостоять Москве. Их опасения, что Россия может подорвать единство Евросоюза, только обостряют отношения между ЕС и Россией.

Прочие конфликты, влияющие на безопасность в Европе

Основной зоной конфликта в Европе остается Донбасс, однако есть ряд других конфликтов, сопряженных с реальными рисками.

Приднестровье. После того как СССР прекратил свое существование, Россия оказалась втянута в конфликт между Молдавией и отделившейся от нее территорией Приднестровья³. Сегодня Москва соперничает с Евросоюзом и НАТО за влияние в Молдавии. Сам конфликт остается замороженным уже 25 лет, и конкуренция за влияние на Молдавию пока сохраняет ненасильственный характер. И хотя прямое столкновение между небольшим контингентом российских войск в Приднестровье и вооруженными силами Молдавии или Украины, поддерживаемыми странами НАТО, представляется маловероятным, «перетягивание каната» в Молдавии усугубляет атмосферу вражды и нестабильности.

Абхазия и Южная Осетия. После войны между Россией и Грузией в 2008 году Абхазия и Южная Осетия⁴ были признаны Москвой независимыми государствами. Россия превратила их в свои военные протектораты и разместила на их территории военные контингенты. Границы между Абхазией и Южной Осетией с одной стороны и Грузией с другой находятся под контролем России. Сложившееся положение выгодно для России: военная база в Абхазии стала передним краем обороны с южной стороны Сочи — южной резиденции президента России и неофициальной «третьей столицы», а контроль над Южной Осетией, чья граница находится в часе езды от Тбилиси, и над магистральной автодорогой, связывающей восточную и западную часть территории Грузии, обеспечивает российским вооруженным силам возможность нанесения удара по грузинской столице.

Основные геополитические цели России в этом регионе — предотвращение вступления Грузии в НАТО, защита абхазов и осетин пророссийской ориентации и прикрытие западной части российской границы на Северном Кавказе — были достигнуты. И хотя Грузия пытается найти приемлемый для нее способ сосуществования с Россией, она по-прежнему стремится присоединиться к НАТО и вступить в Евросоюз. Возобновление военных действий в этом регионе представляется маловероятным, но и возможности урегулировать конфликты

между Россией, Абхазией, Южной Осетией с одной стороны и Грузией с другой пока не будет.

Кроме противостояния России и США/НАТО есть еще ряд других конфликтов, которые чреваты реальными рисками.

Сохраняется конфронтация между Арменией и Азербайджаном в Нагорном Карабахе, где вдоль линии соприкосновения дислоцированы военные формирования численностью около 20 тысяч человек. Первый всплеск этого конфликта произошел в 1989 году еще во времена Советского Союза, и за прошедшие годы уровень военно-технического оснащения противоборствующих сторон очень сильно вырос. Сегодня у них есть современное вооружение, в том числе самолеты и управляемые ракеты, которые способны нанести удар по столице другой стороны конфликта и по ее объектам инфраструктуры, в том числе по нефтяным месторождениям, нефтеперерабатывающим заводам и трубопроводам Азербайджана и по атомной электростанции в Армении. Если произойдет эскалация этого конфликта, в него могут быть втянуты и внешние стороны, например Россия и Турция, что чревато реальной опасностью для всего Закавказья и сопредельных стран⁵.

Что касается балканских стран, то в этом регионе нет текущих вооруженных конфликтов. Косово и Сербия стремятся преодолеть свои разногласия и при этом добиваются членства в Евросоюзе. Босния и Герцеговина не стали отлаженным и эффективным федеративным государством, но каждая из трех национальных общин — мусульмане, хорваты и сербы — сосредоточена на том, чтобы обеспечивать собственные интересы в рамках этого государства. Международные средства массовой информации в последнее время сообщают, что Россия якобы вмешивается в дела региона, начиная с попытки переворота в Черногории и заканчивая использованием Сербии в качестве регионального «центра российского влияния», который должен создавать в соседних странах альянсы различных политических группировок⁶ — среди них называют правое правительство Венгрии, болгарских социалистов и руководителей левой ориентации в Греции.

Понятно, что у России есть свои интересы в этом регионе: он находился в центре ее внешней политики часть XIX века и в начале XX века, и еще несколько десятилетий тому назад Россия оказывала на него доминирующее влияние. Гораздо большее удивление вызывает тот факт, что в начале XXI века интерес России к этому региону уменьшился. Россия в одностороннем порядке отозвала своих миротворцев из Боснии и из Косова в 2003 году, а затем под давлением Евросоюза и США отказалась от реализации проекта строительства газопровода «Южный поток» в 2015-м. Конечно, Россия не ушла с Балкан совсем, однако предположение, что она

Помимо основного конфликта — в Донбассе, в Европе есть ряд других конфликтов, сопряженных с реальными рисками.

рассматривает их как приоритетный для ее внешней политики регион, где собирается подорвать позиции ЕС и НАТО, является преувеличением.

Отдельно нужно сказать, что в этом регионе вызывают серьезное беспокойство вопросы безопасности, связанные с ростом исламистского экстремизма в Косове, межэтнической рознью в Македонии и уязвимостью государственного строя в Боснии и Герцеговине.

Шансы на разрешение конфликта, в рамках которого в 1974 году произошло разделение Кипра на две части, по-прежнему очень низки, но и вероятность того, что стороны прибегнут к насильственным средствам, минимальна. Что касается роли России, то у Москвы дружественные отношения с правительством Республики Кипр и ее близким партнером Грецией, поддерживает она и партнерские связи с правительством Турции, хотя и не имеет каких-либо официальных связей с турецко-кипрской администрацией Северного Кипра.

Вмешательство во внутреннюю политику

В связи с выходом Великобритании из Евросоюза и возможными аналогичными решениями некоторых других стран звучали голословные заявления о том, что Россия поддерживала сторонников «Брекзита» во время референдума 2016 года по вопросу о членстве Великобритании в Евросоюзе. Россию также обвиняют в том, что, когда шли всеобщие выборы в ряде европейских стран в 2017 году, она поддерживала евроскептиков с целью развалить Евросоюз⁷. В перечень лиц и групп, якобы связанных с Россией, включают премьер-министра Венгрии Виктора Орбана, лидера французского «Национального фронта» Марин Ле Пен, лидера нидерландской антииммиграционной Партии свободы Герта Вилдерса, «Альтернативу для Германии», Австрийскую партию свободы и др. Единственная в Европе правящая партия, которую Брюссель публично обвиняет в проведении квазиавторитарной политики, но при этом никто не связывает с Москвой, — это польская Партия права и справедливости, которая открыто и прямо декларирует антироссийские взгляды.

Очевидно, что Москва поддерживает связи с некоторыми европейскими группировками, которые находятся за рамками магистрального политического направления. Она пытается установить контакты с теми, кто открыто заявляет о том, что понимает российскую внешнюю политику, разделяет критические взгляды Кремля на некоторые аспекты современного либерализма, включая мультикультурализм, поддержку иммиграции и отказ от традиционных семейных ценностей. С точки зрения российского руководства, такие контакты не отличаются от тех контактов и отношений, которые есть у правительств Запада с российской либеральной оппозицией и ее СМИ. Да, перекрестное вмешательство во внутреннюю политику существует, однако нет объективных доказательств, что Россия решающим образом повлияла на результаты референдума о выхо-

де Великобритании из ЕС или прочих выборов, состоявшихся в странах Евросоюза. Точно так же политическое влияние США и стран Европы на российское общество, которое было очень значительным в 1990-е, резко снизилось в 2000-х и практически сошло на нет в 2010-х.

Россию обвиняют не только в попытках разрушить Евросоюз, но и подорвать единство стран — членов ЕС. В 2017 году высказывались подозрения, что Москва была вовлечена в «перетягивание каната» между Каталонией и Мадридом. Кроме того, звучали предположения о том, что Россия поддерживала идею отделения Шотландии от Великобритании, а также оказывала поддержку движениям за независимость северных регионов Италии — Ломбардии и Венето. Как бы там ни было, русские не забыли энтузиазм Запада, связанный с распадом Югославии, его поддержку сепаратизма в Чечне и силовую операцию в Ливии, проведенную странами НАТО. В условиях гибридной войны какие-либо сдерживающие факторы отсутствуют в принципе. Однако, как и в случае с распространяющимся популизмом и незаконной иммиграцией, у сепаратизма в Европе есть свои собственные глубокие корни.

Заключение

Приведенный выше краткий обзор положения дел в сфере европейской безопасности показывает, что многие горячие точки, появившиеся после окончания холодной войны, фактически заморожены. Единственное исключение — Нагорный Карабах, где снова может вспыхнуть вооруженный конфликт, но Россия, страны Запада и Турция предпринимают совместные усилия по урегулированию ситуации. И тем не менее даже замороженные конфликты в эпоху гибридной войны становятся очень серьезными и чреваты опасностью. Более того, они могут повлечь за собой эскалацию конфликта на Украине, а также инциденты с участием вооруженных сил и средств России и стран НАТО. Хотя вероятность региональной войны на Украине или в Прибалтике между Россией и странами НАТО остается весьма незначительной, ее нельзя не учитывать.

Действительно, гибридная война более изменчива и динамична, а также в некоторых аспектах сопряжена с более высокой степенью опасности, чем холодная война середины 1960-х — конца 1970-х. Это связано с явной асимметричностью сил и средств противоборствующих сторон, а также методов и форм, что делает паритет и равенство сторон невозможными; отсутствием даже негласно признаваемого статус-кво и отсутствием фактически согласованных правил, регулирующих поведение сторон. Новая разграничительная линия в Европе проходит по западной границе России; российский военный бюджет примерно равен британскому и в десятки раз меньше военного бюджета США. Давно уже не существует Берлинской стены, однако стороны продолжают вмешиваться во внутренние дела друг друга. Контроль над обычными вооружениями ушел

в прошлое, и есть сомнения по поводу сроков действия договоров о ядерных вооружениях, заключенных в эпоху холодной войны. Операции в киберпространстве не ограничены какими-либо договоренностями.

Мы не стоим перед лицом новой холодной войны, поэтому эффективное решение вопросов безопасности в современной Европе требует других подходов, других методов, а также другого инструментария. Следующие разделы этого исследования посвящены тому, что можно и необходимо предпринять для управления рисками и их снижения в ближайшее время, а также для того, чтобы выработать временные решения проблемы в среднесрочной перспективе. Для более отдаленного будущего можно определить лишь общие контуры и принципы формирования новой основы европейской безопасности.

Ближайшая задача: избежать худшего

Ближайшая задача всех сторон, заинтересованных в обеспечении безопасности в Европе, состоит в том, чтобы не допустить прямого военного столкновения между Россией и странами НАТО. То есть главная цель — предотвращение войны. Американо-российские отношения достигли такой точки, когда перспектива прямого столкновения уже не кажется немыслимой.

Особенно опасная ситуация может возникнуть в случае военного конфликта на Корейском полуострове — США примет в нем прямое участие с самого начала, могут оказаться втянутыми и Китай с Россией. По сути, Вашингтон стоит перед сложным выбором: принять как факт, что КНДР проводит политику устрашения Соединенных Штатов, или же пойти на применение военных средств для предотвращения такого варианта развития событий. Многие надеются, что администрация президента Трампа предпочтет первый вариант, однако нет уверенности в том, как на самом деле будут разворачиваться события.

В обстоятельствах, сложившихся в Европе, прямое столкновение, скорее всего, может начаться с инцидента или серии инцидентов, причем не обязательно непреднамеренных, с участием самолетов или кораблей России и НАТО, особенно в зоне Балтийского или Черного морей. Или же, что менее вероятно, с эскалации конфликта на Востоке Украины, которая может повлечь за собой серьезные последствия. Кроме того, существует вероятность возникновения инцидентов между военными контингентами России и США в Сирии, что тоже может привести к эскалации.

Поскольку ни у России, ни у США нет серьезных намерений нападать друг на друга, избежать войны, которая может начаться в результате инцидента или неправильной оценки ситуации, в принципе, несложная задача. Однако на практике серьезной проблемой может оказаться полное отсутствие доверия в отношениях между Россией и США.

Чтобы решить эту проблему, нужно действовать следующим образом:

- укреплять и при необходимости актуализировать существующие соглашения о предотвращении инцидентов между Россией и странами НАТО;
- создать и поддерживать надежную круглосуточную систему связи между Министерством обороны и Генеральным штабом Вооруженных сил Российской Федерации с одной стороны и Министерством обороны США, Объединенным комитетом начальников штабов и Штабом верховного главного командования ОВС НАТО в Европе с другой;
- поручить представительству России при штаб-квартире вооруженных сил НАТО в Европе в качестве первоочередной задачи обеспечить надежную и оперативную систему связи для предотвращения инцидентов.

Меры по укреплению доверия, которые должны обеспечивать транспарентность в этой сфере, сохраняют свою актуальность и должны выполняться в полном объеме. Однако этих мер недостаточно: чисто технические договоренности не гарантируют полной защиты от последствий политической эскалации. Существует такая болезненная тема, как Украина, и здесь эскалация способна преодолеть систему обеспечения безопасности, основанную на мерах предосторожности.

Эскалация конфликта на территории Восточной Украины может быть предотвращена с помощью введения устойчивого режима прекращения огня. Но подход, при котором прекращение огня зависит от восстановления суверенитета Украины в рамках территории вдоль всей украинско-российской границы в Донбассе, означает, что прекращение огня так и не будет достигнуто. Поэтому обеспечение прекращения обстрелов с применением артиллерийского и стрелкового вооружения вдоль линии соприкосновения в Донбассе должно рассматриваться как первоочередная задача, не привязанная к вопросу политического урегулирования, которое едва ли будет осуществлено в ближайшее время. Если на этой территории и в дальнейшем нельзя будет развернуть силы разъединения враждующих сторон, которые способны установить подлинный режим прекращения огня, Россия должна будет обеспечить его соблюдение со стороны ДНР и ЛНР, а страны НАТО — со стороны украинских сил.

Американские поставки летальных вооружений на Украину — уже свершившийся факт. Хотя это вряд ли приведет к значительному изменению военного равновесия между сторонами конфликта в Донбассе, получение Украиной американского оружия означает прямое и более глубокое вовлечение США в этот конфликт. Вашингтон преступил некую грань, и его следующие шаги в этом направлении, равно как и российские ответные действия, могут привести к нарастанию напряженности. Результатом

могут стать не только увеличение количества вооружений и повышение боевых возможностей с обеих сторон, но и попытки изменить статус-кво в Донбассе. Политические силы, заинтересованные в деэскалации конфликта, должны понять, что такая ситуация повышает вероятность прямого столкновения между Россией и Западом в этом регионе, и проявить сдержанность.

Что касается ситуации в Сирии, то следует отметить, что военное поражение ИГИЛ означает начало нового этапа этого конфликта: Дамаск

и его союзники с одной стороны и вооруженная сирийская оппозиция с другой соперничают за выбор путей выхода из кризиса, которые в наибольшей степени отвечали бы их интересам. В этом соперничестве Россия и США поддерживают разные группировки. И тем не менее Москва и Вашингтон должны, как и раньше, прикладывать усилия, чтобы устранять конфликтные ситуации между российскими и амери-

канскими военными контингентами в Сирии, и при этом всеми силами добиваться того, чтобы военные формирования их сирийских союзников не нанесли удар по российским или, напротив, американским объектам. Москве и Вашингтону необходимо по мере возможности сотрудничать в рамках переговорного процесса по вопросам политического урегулирования в Сирии или как минимум в области установления устойчивого прекращения огня.

В нынешних условиях, когда милитаризация разграничительной линии между Россией и НАТО в Европе стала реальностью, необходимо предпринять усилия для того, чтобы ограничить дальнейшее наращивание военного потенциала сторон вдоль этой линии. Это касается развертывания дополнительных сил и систем вооружений в Польше, Прибалтике, Румынии и в западной части России, проведения военных учений на этой территории, полетов боевых самолетов вблизи границ этих стран и прочих мероприятий военного характера. Как Россия, так и страны НАТО заявляют о решимости и готовности защищать свои интересы и территории. Сейчас обеим сторонам необходимо стабилизировать и не усугублять сложившуюся ситуацию противостояния.

Основной элемент системы отношений в области европейской безопасности — противоречия и напряженность между Россией и НАТО. Сейчас она находится на таком высоком уровне, что важно не допустить, чтобы менее значимые проблемы, такие как затяжные конфликты, вышли из-под контроля и в них оказались вовлечены ведущие государства.

Вполне возможно, что наиболее серьезный из таких конфликтов — конфликт в Нагорном Карабахе, и его урегулирование могло бы стать хорошей возможностью для налаживания сотрудничества между Россией и Западом. Сопредседателям Минской группы ОБСЕ — Франции,

Урегулирование конфликта в Карабахе может помочь наладить сотрудничество между Россией и Западом.

России и США — необходимо договориться о совместной работе, которая позволила бы предотвратить возобновление широкомасштабных военных действий в этом регионе. Кроме того, такое сотрудничество могло бы оказать положительное влияние на отношения между Россией и НАТО в других областях.

Надо стремиться к тому, чтобы ситуация вдоль линий прекращения огня, разделяющих российско-абхазские и российско-осетинские силы с одной стороны и грузинские войска с другой, оставалась спокойной и не подвергалась испытаниям провокационными действиями, откуда бы они ни исходили. Для сохранения относительной стабильности важно, чтобы Южная Осетия не объединилась с Северной Осетией и не была включена в состав Российской Федерации.

Нельзя допустить, чтобы политическое противостояние в Молдавии, где борются за власть условно прозападные и пророссийские группировки, повлияло на положение небольшой российской военной группировки, размещенной в Приднестровье. Если государственный суверенитет Молдавии не окажется под вопросом, напряженность в этом регионе останется на контролируемом уровне.

Пока что контакты между политическими силами, которые находятся по разные стороны новой разграничительной линии между Россией и странами НАТО, не ограничены. Поэтому Россия и Запад должны избегать шагов, из-за которых может сложиться впечатление, что они ведут подрывную деятельность с использованием местных политических группировок в качестве проводников влияния. Обе стороны должны понять, что такие действия обычно контрпродуктивны. Они не укрепляют влияния и в большинстве случаев приводят к дискредитации групп несистемной оппозиции, а также дают повод для «охоты на ведьм» внутри страны.

Что касается киберпространства, то документальное оформление и внедрение «правил игры» в этой сфере потребует значительных усилий и может оказаться эффективным лишь при благоприятных обстоятельствах, которые пока еще не сложились. Между тем всем сторонам следует воздерживаться от шагов, способных существенно усугубить социально-политическую напряженность. К таким шагам относятся кибератаки на объекты критически важной инфраструктуры, вмешательство в выборы и тому подобные действия.

В заключение необходимо отметить: мероприятия и действия, предложенные в этом разделе, не ориентированы на источники нынешнего противостояния и не содержат какие-либо рекомендации для урегулирования конфликтов или даже для ослабления международной напряженности. Они разработаны лишь для того, чтобы избежать обострения конфронтации, которая уже сегодня носит опасный характер, и для предотвращения прямого вооруженного столкновения между Россией и США/НАТО. Именно это делает их столь актуальными.

Промежуточная задача: частичные соглашения и выборочное сотрудничество

Европа пока еще слишком далека от заключения комплексного соглашения о новом режиме международной безопасности. Тот режим, который фактически существовал с конца холодной войны вплоть до кризиса на Украине, уже не может быть восстановлен. Новые Хельсинкские соглашения, которые иногда называют «Хельсинки-2», в ближайшем будущем заключены не будут. Однако в среднесрочной перспективе — от пяти до семи лет, — если позволят политические перемены в России и в США, возможно прийти к частичным соглашениям в этой области. Это потребует определенных усилий со стороны России и стран Запада — они должны наладить сотрудничество по ряду направлений, даже если в прочих областях и во взаимоотношениях в целом будут преобладать неблагоприятные факторы и взаимная отчужденность.

После того как на Украине в 2018–2019 годах пройдут парламентские и президентские выборы, может начаться продвижение к временному урегулированию конфликта в Донбассе на основе Минского соглашения — 2. Основой такого урегулирования могло бы стать длительное прекращение огня, что рассматривалось в предыдущем разделе. Киев мог бы предоставить Донбассу определенную степень автономии в рамках Конституции Украины в обмен на реинтеграцию этого региона в гуманитарное, экономическое и политическое пространство Украины. Свободные выборы в Донбассе с приглашением международных наблюдателей позволили бы избрать региональных лидеров, способных вести конструктивный диалог с Киевом. Суверенитет Украины был бы восстановлен на всей территории Донбасса, прилегающей к украинско-российской границе.

Договор между СССР и США о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, вероятно, будет прекращен, перспективы продления нового Договора о СНВ, как и заключения нового договора между США и Россией, неопределенные — все это говорит о необходимости сформировать режим стратегической стабильности в XXI веке. Традиционная система контроля над стратегическими вооружениями утрачивает свою эффективность в условиях многополярного мира, в котором Китай выходит на второе место как военная держава, количество вооружений становится менее важным, чем их боевые возможности, а третьеразрядная страна, например КНДР, способна сдерживать и устрашать США из-за того, что у нее есть межконтинентальные баллистические ракеты, оснащенные ядерными головными частями. Неконтролируемая стратегическая ситуация, безусловно, чревата многочисленными рисками, и это может подтолкнуть США и Россию к началу нового диалога по различным аспектам стратегической стабильности. Тематами такого

диалога могут стать ядерные и обычные стратегические системы, наступательные и оборонительные вооружения, а также кибернетическая безопасность.

Этому могло бы способствовать сотрудничество между США, Китаем, европейскими странами и Россией по вопросам нераспространения ядерного оружия, особенно в отношении Ирана и КНДР⁸. Выполнение положений Совместного всеобъемлющего плана действий от 2015 года (СВПД) между постоянными членами Совета Безопасности ООН (США, Франция, Великобритания, Китай и Россия) и Германии с одной стороны и Ираном с другой — главная предпосылка такого сотрудничества. Стабилизация обстановки в условиях противостояния на Корейском полуострове, а также между Вашингтоном и Пхеньяном — еще одна актуальная задача, в решение которой могут внести свой вклад Россия и страны Европы. В том числе благодаря сотрудничеству по этой проблеме понимание Россией и странами Запада вопросов глобальной стратегической стабильности может стать более глубоким.

Урегулирование конфликта на Ближнем Востоке, особенно в Сирии и Ливии, представляет собой еще одну проблему, решение которой сопряжено с большими трудностями, но при этом могло бы создать и новые возможности. С одной стороны, Москва переходит в Сирии от преимущественно военных действий к поискам политического урегулирования, с другой стороны — ведущую роль в восстановлении страны способна взять на себя Европа. То есть возникают потенциальные условия не только для конкуренции между странами, но также и для сотрудничества. Отметим, что Россия и некоторые европейские страны, например Италия, уже предпринимают совместные усилия по политическому урегулированию в Ливии.

Арктика пока не упоминается в заголовках СМИ в контексте расширяющегося конфликта между Россией и НАТО. Уровень конфронтации на Крайнем Севере пока еще существенно не повысился, несмотря на то что Россия частично восстановила и расширила свою военную инфраструктуру в этом регионе. Любые вопросы, связанные с притязаниями на участки континентального шельфа и исключительной прибрежной экономической зоны, рассматриваются и решаются международными органами, прежде всего ООН. Такой подход необходимо сохранять и в дальнейшем. Жизнь в суровых климатических условиях на Крайнем Севере требует определенного сотрудничества между странами в этом регионе. Несмотря на существующие ограничения, наиболее эффективная форма реализации экономических, транспортных и логистических проектов в этом регионе — международное сотрудничество. Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона должны оставаться в сто-

Система контроля над стратегическими вооружениями утрачивает эффективность в условиях многополярного мира.

роне от политической конфронтации и заниматься решением практических вопросов.

Международный терроризм занимает не такую высокую позицию в иерархии угроз для США и России, как для других сражающихся с ним стран, но борьба с терроризмом остается одной из областей ограниченного сотрудничества России и Запада. Военное поражение ИГИЛ в Ираке и в Сирии, вероятно, приведет к новой мутации этой угрозы, а не к ее искоренению. Новыми источниками экстремизма могут стать другие страны Ближнего Востока и Африки, а также Афганистан, что может стимулировать сотрудничество между Россией и странами Запада. Разведывательным службам стран Запада и России, несмотря на то что они все время находятся в состоянии борьбы, необходимо делиться информацией о предполагаемых террористах и их планах. Нецелесообразно прекращать это и так крайне ограниченное сотрудничество по политическим причинам.

Разработки кибернетического оружия и степень внедрения его в планирование политики сейчас находятся примерно на том же уровне, что и разработки и внедрение ядерных вооружений в начале 1950-х. Всем странам, которые создают свои арсеналы кибернетического оружия и совершенствуют способы и пути его применения, потребуется некоторое время, чтобы наладить серьезный диалог для определения основополагающих правил поведения в киберпространстве. Однако в какой-то момент регулирование практики кибернетической войны, по всей вероятности, станет необходимым, и тогда заключение определенных договоренностей в этой области может оказаться возможным. Россия, по всей видимости, примет участие в этом диалоге наряду со странами Запада и Китаем и станет одной из сторон в договорах в этой сфере.

По мере того как гибридная война будет становиться более привычным явлением, а эмоции вокруг нее будут утихать, лидерам и правительствам России и стран Запада необходимо выработать более уравновешенный подход к источникам и результатам конфронтации, а также оценить масштабы связанных с нею затрат. При этом очень важно перестать верить своей собственной пропаганде, которую производит государство или господствующие средства массовой информации. Другим важным шагом мог бы стать отказ от копирования недобросовестных приемов, которые использует другая сторона, в том числе от любых попыток сохранить монополию на информацию или от навешивания ярлыков «иностранных агентов» на те или иные организации или на частных лиц. Для перехода к следующему этапу процесса, в результате которого должен сформироваться новый паритет и должно быть достигнуто равновесие, необходим более критичный и самокритичный подход. Достичь этой цели можно лишь на основе компромисса между сторонами.

На пути к новому международному равновесию

Сравнивая гибридную войну с войной холодной, не нужно впадать в фаталистические настроения. Противоречия между Россией и Западом, которые мы наблюдаем сегодня, намного слабее того антагонизма, который существовал между коммунистическим Советским Союзом и капиталистическим Западом во время холодной войны. Хотя в центре нынешней конфронтации находятся вопросы мирового порядка, европейцев, американцев и россиян больше интересуют внутренние, а не международные проблемы.

Тем не менее о сценарии Судного дня забывать не стоит, и лучше избавиться от радужных иллюзий. Отношения между Россией и Соединенными Штатами никогда не будут безоблачными. В обозримом будущем нет смысла надеяться на формирование евроатлантической зоны безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока или в рамках Большой Европы от Лиссабона до Владивостока⁹. Иными словами, идея интеграции России в западный мир, такой интеграции, какую представляли в 1990-е годы, не воплотится в реальность. Россия останется преимущественно европейской страной, но не будет частью Европы. Это означает, что необходимо выстраивать новую основу европейской безопасности.

Такой основой может стать устойчивое равновесие. Как показывает опыт последних десятилетий, между Россией и всеми другими странами Европы существует принципиальная разница: Россия не намерена интегрироваться в политические институты, которые возглавляют другие государства, а если бы попыталась сделать такой шаг, была бы отвергнута ими. Сохранившиеся в России великодержавные амбиции, ее авторитарная политическая система, а также зачастую традиционные социальные ценности и порядки будут по-прежнему отличать ее от Европы и США. Очевидно, что все эти элементы будут эволюционировать, равно как и в странах Запада, однако глубокие различия между двумя системами сохранятся. И эти социальные и политические различия следует признавать и уважать.

Интересы России будут отличаться от интересов Евросоюза в целом, его отдельных членов, прочих европейских стран и Соединенных Штатов. Чтобы равновесие стало устойчивым, нужно будет выработать базовый компромисс в области безопасности. Необходимость такого компромисса очевидна практически всем, но заявить об этом публично и кодифицировать его совсем не просто. Западу надо решить, готов ли он к реальной войне с Россией для защиты Украины в случае ее ускоренного вступления в НАТО. России, со своей стороны, нужно найти ответ на вопрос, готова ли она блокировать поступательное сближе-

ние с Евросоюзом не только Украины и Грузии, но также Белоруссии и Молдавии. Иными словами, формула компромисса могла бы выглядеть следующим образом: прекращение дальнейшего расширения НАТО на пространстве бывшего СССР и снятие ограничений на сближение бывших советских республик с Европейским союзом.

Такое соглашение, основанное исключительно на взаимном сдерживании, не может быть оформлено в виде юридически или политически обязывающего договора. У НАТО нет оснований для дальнейшего рас-

ширения, поскольку оно может привести к конфликту, гораздо более серьезному, чем в 2014 году, и в этот конфликт оказались бы втянуты страны Запада. Россия, со своей стороны, едва ли захочет, чтобы Белоруссия превратилась во вторую Украину, а Армения — в Грузию. Чтобы реализовать этот подход, необходимо урегулировать конфликт в Донбассе на основе формулы, согласованной в Минске. Что касается Крыма, то там ста-

тус-кво будет сохраняться в течение неопределенного времени: Украина едва ли смирится с потерей Крымского полуострова в ближайшие десятилетия, а то и дольше.

Описанный выше компромисс не превратит Россию и страны Запада в партнеров в полном смысле этого слова. Антагонистические отношения с США и отчужденность в отношениях с Европой останутся. Однако динамично меняющаяся международная обстановка и внутренние потребности стран будут подталкивать стороны к адаптации своих политических подходов. Европе, Америке и России нужно будет определить свои стратегические цели и разработать пути их достижения. Им придется учиться находить более удачный баланс между соперничеством и сотрудничеством великих держав; делать соответствующие выводы из процессов диффузии власти; признать важность геоэкономики и влияния новых технологий на международные отношения.

В будущем новым поколениям лидеров в США, Европе и в России придется проводить переоценку национальных интересов своих стран в условиях быстро меняющегося мира. Эти лидеры не несут ответственность за разрушение отношений между сторонами, и они, возможно, будут более открыты новым идеям и увидят в них не только неблагоприятные факторы, но и возможности для налаживания связей. Однако следует подчеркнуть, что перспектива капитуляции России под давлением Запада совершенно нереальна. То, что произошло во время правления Горбачева, который положил конец холодной войне путем самоуничтожения СССР, скорее всего, уже не повторится. Нынешняя гибридная война может с течением времени приобрести более умеренный характер, однако соперничество между сторонами сохранится еще долго. Оптимальный вариант, на который можно рассчитывать, — это конкуренция, как хотелось бы

**Через 10–15 лет ситуацию в системе
глобальной безопасности будут в основном
определять Соединенные Штаты и Китай.**

надеяться, с расширяющимся сотрудничеством, хотя такая конкуренция будет с самого начала неравной и асимметричной.

Определение и принятие «правил игры» в отношениях между странами едва ли произойдет по итогам некоего нового международного форума, подобного Хельсинкской конференции. Какие-то правила, например в сфере кибербезопасности, будут совершенно новыми по своему содержанию и должны быть кодифицированы в некоем документе; другие окажутся менее формальными, будут отступать от установленных норм и основываться на опыте, накопленном после 2014 года. Такие правила будут разрабатываться в формате совместного обсуждения и утверждения заинтересованными сторонами, а отнюдь не одностороннего навязывания странами Запада. Они также будут отличаться от правил, которые действуют в отношениях между странами Европы, и будут больше похожи на правила, по которым строятся отношения стран Запада и Китая.

При этом существует много факторов неопределенности. Мировой порядок по-прежнему находится в процессе изменения. Соединенные Штаты ищут себе новую глобальную роль: речь идет об их первенстве, а не гегемонии. Европейский союз находится в поисках новой конфигурации и, возможно, более независимой позиции на мировой арене. После выхода из Евросоюза Великобритания будет пытаться сформировать новую глобальную стратегию. Политический переходный период в послепутинской России приведет к новому балансу сил основных заинтересованных сторон и целому ряду новых политических решений по всем направлениям.

Проблема международной безопасности в Европе, которая была уникальным политическим феноменом и своего рода наваждением XX века, станет всего лишь одним из аспектов региональных ситуаций в условиях гораздо более интегрированной системы международных отношений. При этом ни Европа, ни Россия не будут основными действующими лицами в этой системе. В вопросах безопасности страны Европы будут по-прежнему следовать в кильватере политики Вашингтона, в то время как Россия будет сближаться с Пекином¹⁰. Через 10–15 лет ситуацию в системе глобальной безопасности будут в основном определять Соединенные Штаты и Китай. Что касается вопросов безопасности в Европе, то трансатлантическому союзу западных государств придется иметь дело со своего рода евразийской Антантой.

Выводы

Результаты этого исследования могут быть обобщенно представлены следующим образом.

Идеальное состояние безопасности в Европе можно описать как полное исключение насилия или угрозы насилия в отношениях меж-

ду странами этого региона. Именно так сегодня обстоят дела внутри Европейского союза и НАТО. Как отмечалось выше, формирование сообщества всех стран Европы, разделяющих общие принципы международной безопасности, стало бы возможным только в том случае, если бы в него была включена Россия. Однако в обозримом будущем это маловероятно. Новая конфронтация между Россией и странами Запада, которую часто называют гибридной войной, носит системный характер и будет продолжаться еще много лет. Это явление имеет глубокие корни, и от него невозможно избавиться быстро и беспорочно.

На сложившуюся ситуацию могут повлиять серьезные сдвиги на мировой арене. Однако более важными и актуальными окажутся внутренние изменения, которые затронут основных участников международных процессов: Европейский союз, Россию и Соединенные Штаты. Каждый из них сталкивается в XXI веке с серьезными проблемами и задачами, эффективно решить которые можно лишь с помощью внутренних изменений. Если в результате страны Запада с одной стороны и Россия с другой смогут найти способы и пути для устранения расхождений, даже без их урегулирования, Европа сможет прийти к новому формату политического равновесия.

С практической точки зрения укрепление режима безопасности в Европе сводится к тому, чтобы принять соответствующие меры предосторожности для предотвращения инцидентов, неправильных оценок и прочих событий, которые способны привести к эскалации конфликта и даже прямому военному столкновению между Россией и странами НАТО. Задача первостепенной важности для всех, кто обеспокоен вопросами безопасности в Европе, состоит в том, чтобы не допустить существенного ухудшения положения. Национальным лидерам и их ближайшему окружению необходимо осознать, что нельзя считать угрозу конфликта незначительной и что риторика, не подкрепленная реальными действиями, может привести к трагическим последствиям. В частности, неспособность установить устойчивый режим прекращения огня в Донбассе несет в себе чрезвычайно высокие риски.

Вторая по важности задача заключается в том, чтобы страны Запада и Россия нашли пути сотрудничества в тех областях, где их интересы частично совпадают, и таким образом сформировали бы компенсирующую тенденцию, чтобы смягчать нежелательные последствия. Направления такого потенциального сотрудничества есть как в Европе (например, в Нагорном Карабахе), так и вдоль ее границ — от Ближнего Востока и Северной Африки до Арктики и других регионов мира. Нераспространение ядерного оружия, противодействие терроризму и обеспечение кибербезопасности — это те функциональные области, в которых возможна та или иная степень сотрудничества. Оно не устранит неблагоприятные факторы, особенно в отношениях России и США,

однако может помочь понять исходные позиции другой стороны, а также ее подлинные цели. Это может привести к снижению напряженности в Европе.

Наконец, в долгосрочной перспективе Европа может прийти к новому равновесию, что стало бы основой ее безопасности. Маловероятно, что Россия уступит нынешним требованиям Запада, так что равновесие может быть достигнуто на основе геополитического компромисса. Североатлантический союз должен прекратить прием стран, образовавшихся после распада СССР. НАТО в любом случае не имеет таких намерений, но не заявляет об этом публично. Со своей стороны, Россия не должна препятствовать расширению и углублению связей с ЕС ее соседей из бывшего СССР, которые входят в программу Евросоюза «Восточное партнерство». Те страны, которые одновременно являются членами Восточного партнерства и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), могли бы стать своего рода мостом между ЕАЭС и Евросоюзом.

Установленное равновесие сил в Европе могло бы стать элементом нового мирового порядка, в котором очень важные роли играли бы США и Китай. В такой Европе будущего система трансатлантической безопасности будет сосуществовать со своим евразийским визави — китайско-российской Антантой.

Примечания

- 1 См., например: Большая пресс-конференция Владимира Путина. — Президент России. — 14 декабря 2017 года // <http://kremlin.ru/events/president/news/56378>
- 2 Подробнее об отношениях с Германией и Францией см.: *Фишер С.* Россия и ЕС: почему особых отношений с Германией и Францией больше не будет. — Carnegie.ru. — 15 декабря 2017 года // <http://carnegie.ru/commentary/75019>
- 3 *Секриеру С.* Без войны и мира. Как найти выход из приднестровского тупика. — Carnegie.ru. — 27 декабря 2017 года // <http://carnegie.ru/commentary/75110>
- 4 Подробнее о роли Абхазии и Южной Осетии в отношениях России и Запада: *Маркедонов С.* Последний довод. Чем опасны Абхазия и Южная Осетия для конфронтации России и Запада. — Carnegie.ru. — 31 октября 2017 года // <http://carnegie.ru/commentary/74577>
- 5 Подробнее о сотрудничестве России и Запада в Нагорном Карабахе см.: *Маркедонов С.* Постсоветский эксклюзив. Как Карабах может сблизить Россию и Запад. — Carnegie.ru. — 2 октября 2017 года // <http://carnegie.ru/commentary/73263>
- 6 Подробнее о роли России на Западных Балканах см.: *Саморуков М.* Иллюзия близости: амбиции и возможности России на Западных Балканах. — Московский Центр Карнеги. 2017 // <http://carnegie.ru/2017/12/12/ru-pub-74975>
- 7 *Лэйн С.* Отношения России и Британии после «Брекзита»: тупик или новые возможности? — Carnegie.ru. — 3 ноября 2017 года // <http://carnegie.ru/commentary/74607>
- 8 О наступающей новой ядерной эпохе см.: Полицентричный ядерный мир: вызовы и новые возможности / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. — М.: Московский Центр Карнеги, РОССПЭН, 2017.
- 9 Подробнее о Большой Европе см.: *Тренин Д.* От Большой Европы к Большой Азии? Китайско-российская Антанта. — Московский Центр Карнеги. 2015 // <http://carnegie.ru/2015/05/13/ru-pub-60066>
- 10 Там же.

Московский Центр Карнеги

Московский Центр Карнеги более 20 лет служит одним из самых авторитетных источников аналитической информации о России и странах бывшего СССР.

Публикации Московского Центра Карнеги выходят на русском и английском языках и охватывают широкий круг вопросов — от внутренней политики и тенденций развития общества до внешнеполитической повестки и проблем нераспространения ядерного оружия.

Центр привлекает самых разных специалистов, объединенных приверженностью принципам научного подхода и объективного анализа. Наши эксперты не только превосходно разбираются в специфике местных реалий, но и видят их в глобальной перспективе.

Фонд Карнеги за Международный Мир был учрежден Эндрю Карнеги в 1910 году. Основная задача Фонда — содействие сотрудничеству между странами. В своей деятельности Фонд опирается на работу исследователей и специалистов из региональных центров Карнеги в Бейруте, Брюсселе, Вашингтоне, Дели, Москве и Пекине.

ИЗДАНИЕ МОСКОВСКОГО ЦЕНТРА КАРНЕГИ

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

От «лишь бы не было войны» до поиска нового равновесия

Дмитрий Тренин

Редактура и корректура *бюро ТХТ (www.txtburo.com)*

Дизайнер русскоязычной версии *Я. Красновский*

Компьютерная верстка *Ю. Мосягин*

Фото на обложку: *РИА Новости/Геннадий Дубовой*

Подписано в печать 19.02.2018

Формат 60х90 1/8. Печать цифровая. Бумага офсетная.

Гарнитура Garamond Premier Pro.

Усл. печ. л. 4,5

Тираж 200 экз.

Издатель: ИП Пахомова Елена Алексеевна

Россия, 125040, Москва,

Ленинградский проспект, 11-28

classick21@gmail.com

Московский Центр Карнеги

Россия, 125009, Москва,

Тверская ул., д. 16 стр. 1

Тел.: + 7 (495) 935-89-04

Факс: + 7 (495) 935-89-06

Email: info@carnegie.ru

www.carnegie.ru

БЕЙРУТ БРЮССЕЛЬ ВАШИНГТОН ДЕЛИ МОСКВА ПЕКИН

ГЛОБАЛЬНАЯ
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

Carnegie.ru