



# Пересмотр регионального порядка в постсоветской Европе и Евразии

Самуэль Чарап, Джереми Шапиро, Александра Динес и др.

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

FES Regionalbüro für  
Zusammenarbeit und  
Frieden in Europa

FES Regional Office for  
Cooperation and Peace  
in Europe

## **Региональное Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта, Вена (FES ROCPE)**

Миссия Регионального Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта (FES Regional Office for Cooperation and Peace in Europe, ROCPE) заключается в осмыслении вызовов миру и безопасности в Европе, возникших после распада Советского Союза четверть века назад. Эту тему следует обсуждать, в первую очередь, с государствами Восточной Европы — Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной — и Россией, а также со странами ЕС и с США. Европейская система безопасности, которая до недавних пор основывалась на Хельсинкском заключительном акте (1975 г.) и Парижской хартии (1990 г.), находится под угрозой. Это обусловлено не в последнюю очередь различиями во взглядах на процесс развития международных отношений и угроз в течение последних 25 лет, что привело к расхождению интересов отдельных государств.

FES ROCPE поддерживает возобновление диалога о мире и безопасности, а также разработку новых концепций в духе политики, ориентированной на поиск решений. Задача состоит в том, чтобы объединить исследователей и политиков из Восточной Европы, России, ЕС и США с целью разработки общего подхода к преодолению упомянутых вызовов, снижению напряженности и разрешению конфликтов. Мы убеждены, что такие организации, как Фонд имени Фридриха Эберта, несут ответственность за выдвигание новых идей и их внедрение в политический процесс в Европе.

Мы поддерживаем следующие проекты:

- Региональные и международные семинары в целях разработки новых концепций сотрудничества и мира в Европе;
- Деятельность региональной сети молодых профессионалов в сфере сотрудничества и мира в Европе;
- Взаимодействие с ОБСЕ в трех измерениях: военно-политическом, экономическом и гуманитарном.

Консенсусное предложение по

# Пересмотр регионального порядка

в постсоветской Европе и Евразии

*Авторы*

*Самуэль Чарап, Джереми Шапиро, Александра Динес, Сергей Афонцев,  
Петер Балаш, Олеся Вартамян, Диана Галоян, Джеймс Доббинс, Андрей Загорский,  
Родика Круду, Ульрих Кюн, Андрей Попов, Евгений Прейгерман,  
Пернилле Рикер, Николай Силаев, Василий Филипчук*

*Редакторы*

*Самуэль Чарап, Джереми Шапиро, Джон Дреннан, Александр Чалый,  
Райнхард Крумм, Юлия Никитина, Гвендолин Зассе*

Вена 2020

## **Благодарности**

Выражаем благодарность Корпорации Карнеги в Нью-Йорке за постоянную поддержку этого проекта на нынешнем и предыдущих этапах и Региональному Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта за партнерство. Кроме того, благодарим Линн Дэвис и Уильяма Хилла за тщательную рецензию рукописи и полезные замечания.

# Содержание

<b>Аббревиатуры</b>	<b>5</b>
<b>Предисловие</b>	<b>7</b>
<b>Введение</b> <i>Самуэль Чарап</i>	<b>9</b>
<b>Региональная архитектура безопасности</b> <i>Джереми Шапиро, Джеймс Доббинс, Евгений Прейгерман, Пернилле Рикер, Андрей Загорский</i>	<b>21</b>
<b>Экономическая интеграция</b> <i>Александра Динес, Сергей Афонцев, Петер Балаш, Родика Круду, Диана Галоян</i>	<b>53</b>
<b>Региональные конфликты</b> <i>Самуэль Чарап, Василий Филипчук, Ульрих Кюн, Андрей Попов, Николай Силаев, Олеся Вартамян</i>	<b>81</b>
<b>Резюме: Консенсусное предложение по пересмотру регионального порядка</b> <i>Самуэль Чарап</i>	<b>117</b>
<b>Действующие меры по облегчению страданий в регионе</b> <i>Олеся Вартамян, Андрей Попов, Николай Силаев</i>	<b>131</b>
<b>Список литературы</b>	<b>147</b>
<b>Биографии авторов и редакторов</b>	<b>163</b>

# Рисунки и таблицы

## Рисунки

1.1	Карта региона	13
3.1	SWOT-анализ экономических характеристик «серединных стран»	56
3.2	Объемы экспорта «серединных стран» в Россию и ЕС в процентах от общего объема экспорта, сравнение 2010 и 2018 годов	59
3.3.	Объемы импорта «серединных стран» из России и ЕС в процентах от общего объема импорта, сравнение 2010 и 2018 годов	60

## Таблицы

2.1	Обзор предлагаемых МДБ в дополнение к МГБ	41
4.1	Потенциальные меры по облегчению страданий в региональных конфликтах	99
4.2	Потенциальные МДБ, направленные на снижение рисков в зонах конфликта	105
5.1	Сравнение статус-кво с предложением по пересмотру регионального порядка	119
5.2	Сравнение статус-кво с предложением по пересмотру регионального порядка для «серединных стран»	124

# Аббревиатуры

ВТО	Всемирная торговая организация
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
ЗСТ	Зона свободной торговли
КВРБ	Консультации по вопросам региональной безопасности
ЛСО	Легкое и стрелковое оружие
МГБ	Многосторонние гарантии безопасности
МДБ	Меры укрепления доверия и безопасности
МНЕС	Миссия наблюдателей Европейского союза в Грузии
МПИР	Механизм предотвращения инцидентов и реагирования на них
МТО	Миротворческая операция
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ООН	Организация Объединенных Наций
ПС	Пункт связи
СВРП	Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве
СНГ	Содружество Независимых Государств
УВЗСТ	Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли





## Предисловие

Отношения России и Запада переживают глубокий кризис. К его многообразным проявлениям относятся, например, предполагаемое вмешательство России в американские и европейские выборы, зеркальная высылка дипломатов и объявление санкций. Вне зависимости от этих событий, вопрос, изначально вызвавший дестабилизацию отношений и лежащий в корне общего кризиса — это соперничество за Украину и другие «*серединные страны*»: Беларусь, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан. В этой борьбе нет победителей: из-за нее Запад и Россия увязли в ситуации опасного и пагубного соперничества, а страны региона по-прежнему в разной степени характеризует нестабильность, отсутствие реформ и высокий конфликтный потенциал.

Несмотря на то, что за статус-кво приходится платить высокую цену, ни политические деятели, ни экспертное сообщество не выдвигают идей по пересмотру регионального порядка — таким способом, который могли бы счесть приемлемым все государства региона — с целью достичь стабильности, урегулировать конфликты и обеспечить рост благосостояния. В отношениях между ключевыми государствами сложилась такая ядовитая атмосфера, что обсуждение этой темы на официальном уровне стало практически невозможным, а отдельному исследователю столь же сложно предложить альтернативы, которые учитывали бы весь спектр зачастую взаимоисключающих национальных подходов.

## Предисловие

При поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке корпорация RAND совместно с Региональным Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта инициировала проект, направленный на восполнение этого пробела. В ходе проекта мы собрали три репрезентативные рабочие группы, которые должны были разработать альтернативные подходы к трем ключевым составляющим спора о региональном порядке: архитектуре безопасности, экономической интеграции и региональным конфликтам. Этим группам, в состав которых вошли эксперты и чиновники в отставке из США, Европейского союза, России и «серединных стран», было дано задание найти приемлемые для всех сторон решения актуальных проблем в трех названных областях. Результаты их работы представлены в этой публикации. Данное русскоязычное издание является переводом с английского языка: A Consensus Proposal for a Revised Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia. RAND 2019, ISBN: 978-1-9774-0361-2.

## Введение

Самуэль Чаран

Главным фактором напряженности в отношениях России и Запада является борьба за влияние на страны, расположенные между ними (которые здесь названы «*серединными странами*»): в первую очередь на Украину, но также на Беларусь, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан. Хотя и до 2014 года отношения России и Запада были далеко не идеальными, именно украинский кризис коренным образом изменил их, перечеркнув все остававшиеся надежды на партнерство и фактически официально закрепив динамику конфронтации. Борьба за «серединные страны» уже нанесла значительный урон этим государствам. Самым экстремальным последствием стала война в Украине, в ходе которой погибли более 13 000 человек; региональные конфликты вспыхивали также в Молдове, Грузии и Азербайджане; кроме того, соперничество разрушило региональные торговые связи и остановило процесс реформ и внутренней трансформации в этих странах. Одним словом, все затронутые этой борьбой государства — Россия, страны Запада и «серединные страны» — в результате стали менее безопасными и процветающими.

По сути, спор идет о наборе действующих в регионе правил, норм и институтов, то есть о региональном порядке. Политика, которую проводят по отношению к региону крупные игроки (Европейский союз [ЕС], США и Россия), способствовала нестабильности и напряженности. Несмотря на эти негативные последствия, едва ли

есть основания полагать, что какое-либо из затронутых государств готово переосмыслить свой нынешний подход к этому вопросу. Отсутствие критического самоанализа отчасти обусловлено ухудшением отношений между вовлеченными в спор государствами. Однако другая причина текущего положения дел кроется в отсутствии новых идей и предложений по решению проблемы.<sup>1</sup> На Западе политические дискуссии о региональном порядке обычно ведутся между сторонниками дальнейшего расширения евро-атлантических институтов (ЕС и Организации Североатлантического договора – НАТО) и критиками этих институтов, считающих, что их расширение стало причиной текущего кризиса и должно быть остановлено.<sup>2</sup> Эта дискуссия все в большей степени оторвана от реальности: по целому ряду причин членство «серединных стран» в ЕС и НАТО на данный момент является невозможным и останется таковым в обозримом будущем, если принимать в расчет возможность очень маловероятных внешних шоков. Кроме того, «серединные страны» не отвечают необходимым для вступления требованиям, отчасти из-за текущих конфликтов на территории трех наиболее вероятных кандидатов на членство, в том числе из-за крупной войны в Украине. Однако критики дальнейшего расширения евро-атлантических институтов в основном требуют лишь *прекращения* курса, который они считают неверным, не предлагая последовательной альтернативной политики, которая способствовала бы преодолению серьезных региональных вызовов. Усилия же России в основном направлены на сопротивление дальнейшему расширению евро-атлантических институтов и консолидацию собственных союзов, а не на разработку повестки, которая могла бы изменить пагубную

1 Важным исключением можно назвать доклад «Возвращение к дипломатии», подготовленный Группой видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту (Вена: ОБСЕ, 2015).

2 См., например: Coffey L. NATO Membership for Georgia: In U.S. and European Interest. Washington, D.C.: Heritage Foundation. Special Report No. 199, 29.01.2018; Mearsheimer J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault // Foreign Affairs. Vol. 93, No. 5, September / October 2014.

динамику в регионе. За исключением Беларуси, предложившей провести региональное совещание в формате «Хельсинки II» (отсылка к Хельсинкскому заключительному акту 1975 года), страны региона тоже не выдвигали новых идей.<sup>3</sup>

Одним словом, несмотря на то, что поддержание статус-кво<sup>4</sup> сохранит нестабильность в регионе и закрепит атмосферу холодной войны в отношениях Запада и России, именно это, по всей вероятности, произойдет, если заинтересованные государства не разработают комплексное и приемлемое для всех сторон альтернативное решение. В данной публикации мы пытаемся заполнить этот интеллектуальный пробел и предлагаем вариант пересмотра регионального порядка, который смягчил бы соперничество между Россией и Западом и значительно повысил бы уровень безопасности и благосостояния в затронутых этим соперничеством государствах региона. Под порядком мы понимаем:

*свод правил, норм и институтов, определяющих отношения между ключевыми игроками... Порядок — это стабильная, структурированная система межгосударственных отношений, предполагающая определенную совокупность таких элементов, как согласованные нормы, нормотворческие институты и международные политические организации или режимы.<sup>5</sup>*

В данной публикации мы выделяем в концепции регионального порядка три элемента, которые являются ключевыми в рассматриваемом

3 Шрайбман А. В погоне за нишей. Почему Минск сделал миротворчество основой внешней политики // Московский центр Карнеги, 25.6.2018.

4 Термин «статус-кво» используется в этой публикации для обозначения текущего положения дел; использование этого термина не предполагает, что положение является устойчивым.

5 Mazarr M. J., Priebe M., Radin A., Stuth Cevallos A. Understanding the Current International Order. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1598-OSD, 2016.

споре: архитектуру безопасности, экономическую интеграцию и региональные конфликты.

Прежде чем приступать к описанию предлагаемой нами альтернативы, важно определить нынешнее состояние регионального порядка. Сегодня он в рассматриваемом нами регионе (см. карту на рис. 1.1) не выполняет свою задачу. Архитектуру безопасности характеризует соперничество между НАТО и ее членами, с одной стороны, и Россией (а также Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), в которой Россия играет ведущую роль) — с другой. Армения и Беларусь входят в ОДКБ, в то время как Украина и Грузия стремятся вступить в НАТО. Молдова и Азербайджан не присоединились ни к той, ни к другой организации. При этом оба блока оставляют открытой перспективу вступления «серединных стран», вследствие чего все шесть государств испытывают негативное влияние на них соперничества крупных держав за их лояльность, которое за последние годы привело, кроме всего прочего, к нескольким войнам. Аналогичная ситуация сложилась с экономической интеграцией. Армения и Беларусь входят в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) — торговый блок, в котором ведущую роль играет Россия и в отношении целого ряда мер внешнеэкономической политики предусмотрено принятие решений на наднациональном уровне. Грузия, Молдова и Украина подписали соглашения о создании Углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли (УВЗСТ) с ЕС, предусматривающие наряду с либерализацией торговли включение действующих и будущих законов и правил ЕС в национальное законодательство подписавших эти соглашения стран.<sup>6</sup> (Азербайджан, главным образом экспор-

6 УВЗСТ входят в более широкие Соглашения об ассоциации, покрывающие целый спектр вопросов, помимо экономических, а интеграция в ЕС сама по себе считается в целом ряде стран региона геополитическим вопросом.

Рисунок 1.1: Карта региона



тирующий углеводороды, не имеет тесных связей ни с одним из блоков.) Торговые режимы ЕАЭС и ЕС несовместимы, регулярный диалог между соответствующими комиссиями двух организаций не предусмотрен. «Серединные страны» были поставлены перед выбором из двух взаимоисключающих вариантов, что привело к нарушению экономических связей между этими странами и тем или иным блоком. Переговоры по региональным конфликтам тянутся годами (а в некоторых случаях — десятилетиями), однако в области управления конфликтами сдвиги были незначительны, а перспектив урегулирования по-прежнему нет. В значительной степени это обусловлено тем, что данные конфликты связаны с другими элементами спора о региональном порядке. При этом обще-региональные механизмы, созданные с целью установить порядок

во всех трех сферах — например, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — явно не смогли выполнить свою миссию и, по большей части, зашли в тупик.

Таково состояние регионального порядка на сегодняшний день. Соперничающие внешние игроки реализуют несовместимые повестки в сфере безопасности и экономики и этим ставят страны региона перед выбором из двух взаимоисключающих вариантов. Конфликты, некоторые из которых «горячее» других, оказывают пагубное влияние на пять из шести «серединных стран». Эти государства стали важным, если не важнейшим, полем соперничества между Россией и Западом, и кажется, что на этом поле не действуют правила, которые могли бы стабилизировать это соперничество. Данная динамика наносит вред всем сторонам и в первую очередь «серединным странам», которые не только испытывают на себе прямые последствия в сфере безопасности и экономики, но и лишены субъектности в силу интенсивности столкновения между Россией и Западом.

Мы осознаем, что ввиду нынешней напряженности в отношениях между государствами, проявлениями которой стал целый ряд спорных моментов, от предполагаемого вмешательства России в президентские выборы в США в 2016 году до войны, полыхающей на Донбассе — проведение переговоров о пересмотре регионального порядка в краткосрочной перспективе крайне маловероятно. Начало таких переговоров стало бы чрезвычайно непростой задачей — даже в более благоприятном политическом климате, — поскольку они затрагивали бы вопросы, которые Россия и западные державы никогда открыто не обсуждали за одним столом со странами региона. Несмотря на это, такая возможность может появиться в будущем, поскольку положение дел со временем



будет только ухудшаться и заинтересованные государства могут в конечном итоге понять, что платят за сохранение статус-кво слишком высокую цену. Цель этого проекта — представить лицам, принимающим решения, соображения о том, как воспользоваться таким шансом, если он появится. Кроме того, как было отмечено выше, одна из причин, по которой ситуация зашла в тупик, заключается в отсутствии представлений о том, как могла бы выглядеть приемлемая для всех сторон альтернатива статус-кво. Описание такой альтернативы может помочь выйти из тупика.

Данная публикация содержит комплексное предложение по пересмотру регионального порядка. Три части предложения, каждая из которых относится к одному из элементов регионального порядка, были в деталях разработаны тремя группами экспертов, приглашенных корпорацией RAND и Региональным Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта. В каждую из групп входили представители стран Запада, России и «серединных стран». Фамилии участников рабочих групп приведены в главах, в написании которых они участвовали. Каждый из них выражал только личное мнение, а не позиции своего государства, однако группы попытались учесть интересы всех заинтересованных государств. Значительный вклад в нашу работу внес также координационный совет, высказывавший замечания и ценные предложения.<sup>7</sup> Каждой из групп приходилось идти на компромисс, чтобы выработать общую позицию; сформулированные в результате предложения отражают процесс переговоров и поэтому едва ли удовлетворят

<sup>7</sup> В комитет вошли Самуэль Чарап, старший политолог корпорации RAND, Райнхард Крумм, директор Регионального Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта, Джереми Шапиро, директор по исследованиям Европейского совета по международным отношениям, Александр Чалый, президент компании Грант Торнтон в Украине, Гвендолин Зассе, директор берлинского Центра восточноевропейских и международных исследований, Юлия Никитина, доцент Московского государственного института международных отношений, а также польский участник, пожелавший остаться анонимным.

тех, кто стремится к полной победе. Формируя группы, состав которых в общих чертах охватывал страны, играющие главные роли в этой драме, мы старались создать условия, аналогичные условиям официальных многосторонних переговоров, результаты которых неизбежно неидеальны.

Следует отметить, что не только сами предложения, но и используемые в данной публикации формулировки отражают процесс поиска консенсуса авторами, придерживающимися различных взглядов на такие основополагающие вопросы, как государственные границы. В связи с этим мы избегали термины, косвенно выражающие поддержку позиции того или иного государства по спорным вопросам.

Группы получили необычное задание. Мы попросили участников отказаться от анализа актуальных проблем и разработки политических рекомендаций для немедленной реализации, а подумать в первую очередь о том, какая политика была бы желательна, если бы имелась необходимая политическая воля для поиска приемлемой для всех сторон альтернативы статус-кво. Мы специально не предлагали шагов, которые государства могли бы предпринять в нынешней ситуации.<sup>8</sup> Наше предложение ориентировано на возможность, которая может представиться в будущем. Таким образом, описанное в следующих трех главах предложение по определению не предназначено для сегодняшнего дня. Тем не менее, политическому сообществу в заинтересованных государствах необходимо с ним ознакомиться, поскольку каждая из сторон в значительной

8 Этот вопрос отчасти рассматривался в публикациях, подготовленных на первом этапе данного проекта: С. Чарап, А. Демус, Дж. Шапиро (ред.). Выйти из «промежуточного положения». Представления о региональном порядке в постсоветской России и Евразии. Вена, 2019 и Charap S., Demus A., Shapiro J. Rethinking the Regional Order for Post-Soviet Europe and Eurasia. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, PE-297-CC/SFDFA, 2018.

степени выиграла бы от его реализации. Предлагаемое решение по пересмотру регионального порядка повысит стабильность, обеспечит рост благосостояния, ограничит конкуренцию крупных держав в регионе и тем самым стабилизирует соперничество между Россией и Западом в более широком плане, а также будет способствовать управлению затянувшимися конфликтами в регионе и повысит шансы на их полное урегулирование. Что самое важное, данное предложение не содержит меры, которые могли бы быть расценены как пересечение «красной черты» каким-либо из государств. Данная особенность может сделать это предложение приемлемым для всех заинтересованных стран. Это – сценарий альтернативного будущего, которое могло бы выглядеть намного лучше, чем сохранение нынешнего статус-кво. Отрицательные последствия статус-кво со временем будут только усугубиться, повышая таким образом вероятность того, что в будущем будет больше стимулов к пересмотру нынешней политики и началу переговоров.

На самом деле, выбор, который в конечном итоге встанет перед каждой из сторон – это выбор между достигнутым в результате переговоров компромиссом, с одной стороны, и сохранением, а возможно и нарастанием нестабильности, с другой. В России, «серединых странах» и на Западе есть люди, которые считают, что существует третий вариант: дождаться, пока другая сторона рухнет или катастрофически ослабнет, а потом навязать ей оптимальный для себя результат. Однако, как мы неоднократно наблюдали за последние несколько лет, такой подход в краткосрочной перспективе сохраняет нестабильность и неопределенность и только в долгосрочной – дает надежду на то, что очень маловероятное событие (развал другой стороны) приведет к специфическому и отнюдь не гарантированному результату (возможности навязать свои предпочтения).

Не исключено, что описанное в данной публикации предложение не содержит рекомендаций, которые удастся реализовать в текущей политической ситуации. Однако оно предлагает план пересмотра регионального порядка, который можно будет воплотить в жизнь, когда появится такая возможность. В следующих трех главах представлены три элемента нашего предложения; последняя глава содержит краткое изложение всего проекта и его сравнение со статус-кво. Для реализации предложения все стороны должны были бы коренным образом изменить свой нынешний подход к этому вопросу. В краткосрочной перспективе это крайне маловероятно. Однако, как показано в следующих главах, можно представить себе альтернативу, предлагающую всем сторонам существенные преимущества. В текущих политических дискуссиях предполагается, что подобные альтернативы не существуют даже в долгосрочной перспективе. В данной публикации рассматривается, что у заинтересованных государств все же есть лучшие варианты действий в будущем.

Хотя авторы непосредственно отвечают только за те главы, в написании которых они участвовали, и они, и члены координационного совета имели возможность отрецензировать весь документ и согласились поставить под ним свои подписи. При этом найти консенсус порой было непросто. Следует отметить, что нам не удалось прийти к консенсусу относительно Крыма. Некоторые из участников, в том числе участники из Украины, высказывали мнение, что любые переговоры о региональном порядке предполагают решение крымского вопроса.<sup>9</sup> Другие полагали, что при пересмотре

9 Один из украинских участников, Василий Филипчук, специально подчеркнул свою позицию, что суверенитет Украины над Крымом должен быть восстановлен в контексте любого достигнутого в результате переговоров пересмотра регионального порядка. См. Филипчук В. За столом или на столе: Украина должна быть лидером, а не объектом переговоров // Апостроф, 28.08.2019.

регионального порядка всем участвующим сторонам, возможно, придется в явной или неявной форме согласиться с неизбежностью или по крайней мере временно отказаться от рассмотрения некоторых чрезвычайно тяжелых и спорных вопросов, таких как статус Крыма — то есть признать, что мнения по некоторым важным вопросам расходятся, чтобы пытаться прийти к соглашению по более общим темам.



## **Региональная архитектура безопасности**

*Джереми Шапиро, Джеймс Доббинс, Евгений Прейгерман,  
Пернилле Рикер, Андрей Загорский*

Современная архитектура безопасности не повышает уровень безопасности ни «серединных стран», ни России, ни Запада. Споры вокруг вопроса архитектуры безопасности лежат в основе кризиса отношений между Россией и Западом, а существующая архитектура не смогла сдержать нарастающий конфликт. В результате затянувшиеся конфликты не урегулированы, на горизонте появляются новые, а «серединные страны» упускают экономические возможности, поскольку логика конфронтации подрывает прагматическое сотрудничество. Основная проблема заключается в том, что нынешняя архитектура безопасности создает для стран региона ситуацию выбора из двух взаимоисключающих вариантов. Они могут быть лояльны к той или другой стороне, но неприсоединение в лучшем случае представляется временным решением. Кроме того, любое потенциальное изменение в ориентации страны рассматривается как проигрыш одной стороны и выигрыш другой. Такая бифуркация фактически создала конкурирующие, взаимоисключающие варианты архитектуры безопасности, снижающие уровень безопасности для всех сторон.

Мы предлагаем новое понимание архитектуры безопасности «серединных стран», которое было бы приемлемо для всех

заинтересованных сторон и ограничило бы соперничество, а не порождало бы кризисы в сфере безопасности. Конечно, настоящий момент едва ли благоприятен для такой инициативы: отношения между Россией и Западом достигли самой низкой точки с конца холодной войны. Но статус-кво, если он останется без изменений, закрепит нестабильность в регионе и помешает сотрудничеству даже в сферах общих интересов.

Более того, даже если политические события открыли бы небольшие возможности для сдвигов, политики не смогли бы ими воспользоваться. В настоящее время и Россия, и Запад больше заняты взаимными обвинениями в том, что они являются причиной нынешней нестабильности, нежели продумыванием компромиссов в интересах повышения стабильности. В результате у них нет представлений о том, как может выглядеть более сбалансированная и не исключающая никого открытая архитектура безопасности.

Для восполнения этого пробела в данной главе предлагается пересмотреть региональную архитектуру безопасности, чтобы найти приемлемый для России, Запада и «серединных стран» вариант. Этот пересмотр не предполагает изменения нынешних европейских и евразийских институтов безопасности, например, Организации Североатлантического договора (НАТО) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Мы предлагаем начать с той точки, где мы находимся сегодня. Преобразование существующих институтов не является ни осуществимым, ни особо желательным вариантом развития событий. И хотя мечта о создании общерегиональной архитектуры безопасности от Ванкувера до Владивостока, возникшая сразу после окончания холодной войны, кого-то может привлекать как долгосрочная цель, она совершенно оторвана от действительности, и для достижения



этого утопического будущего почти не существует практических политических рекомендаций. Мы предлагаем, опираясь на существующие институты, какими бы несовершенными они ни были, найти решение, которое способствовало бы укреплению стабильности.

Предложение состоит из четырех частей. Во-первых, оно предусматривает создание механизма консультаций по вопросам архитектуры региональной безопасности. Во-вторых, в нем описаны нормы, определяющие приемлемое поведение для крупных держав, их менее крупных союзников и других государств региона, которые должны предотвратить недоразумения и конфликты в будущем. В-третьих, предлагается *третий путь* — набор приемлемых для всех сторон мер, которые могут быть приняты странами, не входящими в союзы. Эти меры предоставили бы принявшим их странам преимущества в сфере безопасности и сократили бы дестабилизирующее соперничество между Западом и Россией за страны, не входящие в состав союзов. Наконец, предложение описывает меры укрепления доверия и безопасности (МДБ), которые государства могли бы соблюдать и тем самым придать большую действенность согласованным нормам и в определенной степени гарантировать их соблюдение.

Для реализации данного предложения Россия и Запад должны были бы признать, что они мало выигрывают от затянувшегося геополитического соперничества за «серединные страны». Это отразило бы понимание того, что Россия и Запад наилучшим образом могут обезопасить себя друг от друга, предложив этим странам геополитический статус, приемлемый для всех сторон. (Под геополитическим статусом мы понимаем характер мер, предпринимаемых страной в сфере внешней безопасности, включая ее

отношения с военно-политическими блоками.) Иными словами, для России и Запада совместные меры по повышению безопасности «серединных стран» могли бы стать средством обеспечения собственной безопасности. Разумеется, если бы истинная цель каждой из сторон заключалась в формировании постоянно расширяющегося блока и полном доминировании в регионе, наше предложение не сработало бы. Но сегодня мало оснований считать, что какая-либо из сторон стремится к такому результату<sup>10</sup>. Если бы одна из сторон имела такие амбиции, предлагаемая нами архитектура не позволила бы их скрыть. МДБ предоставили бы механизм для выявления первых признаков враждебных намерений, а многосторонние гарантии безопасности – стандарт для оценки любого рода нарушений. Существующая же на данный момент система позволяет весьма туманно определять цели и, таким образом, закрепляет нестабильность.

Наше предложение не преследует цель реализовать возникшие сразу после окончания холодной войны мечты о Европе без разграничительных линий. Мы скорее стремимся показать, что даже в условиях продолжающегося соперничества между Россией и Западом для данного региона можно представить себе более сбалансированную архитектуру безопасности, которая могла бы способствовать повышению стабильности, а не поощрять нестабильность и конфликты.

Пересмотренная архитектура безопасности не сможет эффективно работать без решений по двум другим компонентам регионального порядка (экономическая интеграция и региональные конфликты),

10 Charap, Shapiro, Demus, 2018. Pp. 31–32.

освещенным в данном сборнике. Особенно это касается региональных конфликтов. Наивно было бы ожидать, что страны региона поддержат новые меры безопасности, если последние не будут учитывать их первоочередные проблемы в этой сфере (то есть – конфликты). Соответственно, мы полагаем, что решения, предложенные в третьей и четвертой главах, будут обсуждаться на переговорах параллельно с пересмотром архитектуры безопасности. Наше предложение не сработает без одновременного продвижения вперед по обозначенным вопросам. Характер взаимосвязи с конфликтами (и в меньшей степени – экономическими вопросами) будет разным для каждой из «серединных стран», но основной принцип заключается в том, что об общей структуре безопасности не удастся договориться без параллельных убедительных шагов в направлении урегулирования конкретных проявлений региональной нестабильности. Архитектурный план не реализовать, если стройка охвачена огнем. В то же время было бы нецелесообразно делать успешный исход переговоров по другим вопросам необходимым условием для того, чтобы запустить процесс пересмотра архитектуры безопасности. Эти процессы и дискуссии должны вестись параллельно. В конце концов, между ними имеется двусторонняя связь: прогресс в сфере архитектуры безопасности необходим для обеспечения результатов в деле урегулирования конфликтов и экономической интеграции.

Оставшаяся часть данной главы будет построена следующим образом: сначала мы опишем текущие меры безопасности в «серединных странах», а затем сформулируем предложение по пересмотру архитектуры безопасности, состоящее из трех частей. В заключение мы на примере гипотетической смены власти в Беларуси продемонстрируем, как могла бы работать предлагаемая нами система.

## Статус-кво и его недостатки

Соперничество между крупными державами является основной причиной кризиса нынешней региональной архитектуры безопасности, но сильнее всего от этого кризиса пострадали «серединные страны». Они столкнулись с войной и масштабными перемещениями населения, а также утратили экономические возможности. Соответственно, важно понимать, чего все «серединные страны» хотят (и что им нужно) от пересмотренной архитектуры безопасности<sup>11</sup>.

Сегодня эти государства участвуют в различных соглашениях в сфере безопасности или хотят присоединиться к существующим организациям, но все они, пусть в разной степени, страдают от недостатков статус-кво. Иными словами, каждая страна региона несчастлива по-своему. Тем не менее, эти шесть государств можно разделить на три группы:

**1. Неприсоединившиеся страны (Азербайджан, Молдова):** Эти страны хотят сохранить свою политику неприсоединения и при этом поддерживать отношения и с Россией, и с Западом, даже если время от времени они склоняются в ту или иную сторону<sup>12</sup>. Они опасаются оказаться перед вынужденным выбором и стремятся к архитектуре, позволяющей им проводить собственную политику безопасности, позволяющую им оставаться в стороне от конфронтации крупных держав.

11 Споры из-за ориентации государств Европы и Евразии выходят далеко за пределы шести «серединных стран». Россия и Запад ведут активную борьбу за геополитическую лояльность государств в других субрегионах, например, на Западных Балканах. Однако самое острое соперничество развернулось именно в «серединных странах». Если пересмотренная архитектура безопасности сможет снизить градус конкуренции за геополитический статус и укрепить стабильность в «серединных странах», то она может оказаться подходящей и для других регионов.

12 Молдова, подписавшая Соглашение об ассоциации (СА) с Евросоюзом, с политической точки зрения теснее связана с Западом, чем Азербайджан.

2. **Союзники России (Армения, Беларусь):** Эти страны заключили оборонный союз с Россией и заинтересованы в его сохранении, но в то же самое время для них жизненно важно подчеркивать собственный суверенитет. Они не хотят становиться полем боя в конфликте между Россией и Западом и стремятся поддерживать связи с Западом, не ставя под вопрос союзнические отношения с Россией.
  
3. **Прозападные страны (Украина, Грузия):** Эти страны стремятся к союзу с Западом, но не достигли его. Они хотят найти свое место под западным «зонтиком безопасности» в надежде на то, что это поможет им урегулировать конфликты, сохранить независимость, не подвергаясь принуждению или агрессии со стороны России в будущем, а также выстраивать конструктивные взаимоотношения с соседями, включая Россию, несмотря на свое стремление к членству в НАТО.

Так или иначе, нынешняя архитектура ставит все эти страны в затруднительное положение и не пригодна ни для одной из них. Государства, проводящие политику неприсоединения, могут столкнуться с попытками обеих сторон добиться изменения их статуса, ведь ни Россия, ни Запад не брали на себя обязательство его поддерживать. Союзников России беспокоит ее полное доминирование, но они не могут полноценно диверсифицировать свои связи, опасаясь, что в этом случае они станут очередным полем боя. Прозападные страны по-прежнему стремятся к вступлению в НАТО (и в Европейский Союз), несмотря на то, что у них очень мало шансов когда бы то ни было реализовать эту цель, поскольку они не представляют себе иной вариант обеспечения своей безопасности. Все три существующих подхода — хоть и в различной степени — усиливают конфликт между Россией и Западом, поскольку они дают крупным державам

возможность использовать «серединные страны» в качестве предмета спора для получения геополитического преимущества. В результате «серединные страны» лишены возможности определять собственное будущее, какой бы из трех путей они ни выбрали.

## Предложение

Предлагаемый пересмотр архитектуры исходит из того, что различия в подходах шести стран к способам обеспечения своей безопасности могут сохраниться и в будущем в силу различий между этими странами. В своем предложении наше внимание сосредоточено на источнике проблем, с которыми сталкиваются все три перечисленных подхода: оспаривание Россией и Западом геополитического статуса государств. Главная задача пересмотренной архитектуры заключается поэтому в том, чтобы вопрос о статусе «серединных стран» не подогревал дестабилизирующий конфликт между Россией и Западом. Наше предложение решает эту задачу следующим образом: любые изменения в геополитическом статусе «серединных стран» осуществлялись бы в рамках согласованного процесса с участием всех заинтересованных сторон.

Предложение по пересмотру архитектуры учитывает потребности «серединных государств», одновременно давая крупным державам уверенность в том, что злоупотребление системой в интересах одной из сторон невозможно. Что особенно важно, оно предусматривает создание механизма, позволяющего в будущем менять геополитический статус, не доводя дело до фундаментального краха системы и возникновения конфликтов. Для этого предлагаются четыре взаимосвязанных компонента: (1) новый региональный механизм для консультаций, (2) обязательство соблюдать нормы, регулирующие

поведение, (3) определение статуса неприсоединения для «серединных стран» (*третий путь*) и (4) пакет многосторонних гарантий безопасности (МГБ) и сопутствующих мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) для стран, принимающих этот статус.

### Консультации по вопросам региональной безопасности

Мы предлагаем учредить регулярные консультации (вне рамок существующих институтов) для обсуждения региональной архитектуры безопасности и всех возникающих в этой связи спорных вопросов, а также для прояснения намерений сторон. Такие консультации не предполагали бы создание нового формального института или прямой связи с такими существующими институтами, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Как и многие постоянные многосторонние консультативные структуры, например, международная коалиция по борьбе с «Исламским государством» в Ираке и Сирии, консультации по вопросам региональной безопасности (КВРБ) предусматривали бы проведение регулярных и, при необходимости, внеочередных заседаний. Постоянными участниками КВРБ были бы США, Россия и ЕС. Однако любая «серединная страна» обладала бы правом на участие в регулярных заседаниях, если в повестке дня стояли бы вопросы, затрагивающие ее интересы. Все постоянные участники и «серединные государства» имели бы право созвать внеочередное заседание для обсуждения потенциальных изменений в региональных соглашениях по безопасности или кризисной ситуации. Таким образом, ни одна из стран не обсуждалась бы в данном формате без ее активного участия.

Поскольку речь идет о неформальных переговорах, достигнутые в рамках КВРБ договоренности не имели бы юридической силы

и не носили бы обязательного характера для других государств. В основу работы КВРБ легли бы основополагающие принципы хельсинкского Заключительного акта, в том числе суверенное равенство, неприменение силы или угрозы силой, нерушимость границ, территориальная целостность государств, невмешательство во внутренние дела, добросовестное выполнение обязательств по международному праву и уважение прав человека.

Основная цель КВРБ заключается в обеспечении регулярных совещаний крупных держав по региональной архитектуре безопасности и предоставлении механизма управления кризисами в случае потенциального изменения статуса «серединных стран». В настоящий момент одним из основных источников напряженности является отсутствие обсуждения таких вопросов ЕС, США и Россией. Кроме того, как стало очевидно в случае Украины, отсутствует механизм кризисных консультаций, если одна из «серединных стран» стремится изменить свой статус (или создает такое впечатление). Благодаря КВРБ такого рода консультации стали бы возможны.

Учреждение КВРБ немедленно повлечет за собой опасения, что крупные державы принимают решения «за спиной» «серединных стран», или даже обвинения в заключении нового Ялтинского соглашения. Этот документ, подписанный Уинстоном Черчиллем, Франклином Д. Рузвельтом и Иосифом Сталиным в конце Второй мировой войны, считается образцом того, как крупные державы навязывают свою волю беспомощным третьим странам. Однако КВРБ не имеют ничего общего с Ялтинской конференцией. Их цель заключается в проведении консультаций, поддержании регулярного диалога и прозрачности, а не в подписании соглашений, подобных Ялтинскому. Любая заинтересованная третья сторона будет иметь право созвать КВРБ и быть выслушанной, а заключение соглашений



относительно какого-либо государства будет невозможно без его участия. Все страны сохранят за собой свободу принятия решений относительно членства в международных организациях<sup>13</sup>.

## Нормы поведения

КВРБ действовали бы на основе двух ключевых норм поведения. Основное обязательство постоянных участников КВРБ заключается в стремлении к достижению ими консенсуса до внесения изменений в региональную архитектуру безопасности. Они обязались бы не добиваться изменений в составе существующих институтов региональной безопасности (то есть не принимать новых членов) или геополитическом статусе нынешних членов союзов (то есть не подрывать единство блока) без проведения взаимных консультаций, отдавая долг региональной стабильности и интересам всех сторон в сфере безопасности. Иными словами, стороны взяли бы на себя взаимные обязательства не расширять альянсы без консультаций и попыток добиться консенсуса, а также не подвергать угрозе существующие институты в их нынешнем составе. Постоянные участники перестали бы вести одностороннюю политику, направленную на перетягивание стран в свой лагерь, что можно назвать нормой геополитического «непереманивания». Поскольку речь идет о политическом, а не правовом обязательстве, оно не лишило бы страны права вступать в какие бы то ни было организации при согласии всех сторон.

Вторая норма касается «серединных стран», выбравших для себя *третий путь* (см. следующий раздел). Любое государство, принявшее

13 Следует отметить, что ни в одном документе ОБСЕ или других организаций не прописано право вступления в международные организации (Charap, Shapiro, Demus, 2018. Pp. 27–31).

этот статус, обязалось бы провести консультации с постоянными участниками, если оно решит изменить свою политику безопасности в будущем.

**«Третий путь»: статус для стран, не входящих в альянсы  
(или стран, которые захотят выйти из альянсов в будущем)**

Неприсоединившиеся на сегодняшний день «серединные страны» (Молдова и Азербайджан) получили бы предложение (которое каждая из них по желанию могла бы отклонить) принять определенный геополитический статус, приемлемый как для России, так и для Запада. Этот статус обеспечил бы признание политики неприсоединения данного государства, предоставил бы ему юридически обязывающие гарантии безопасности и предотвратил бы будущие конфликты между крупными державами относительно статуса данного государства в обмен на согласие вносить изменения в геополитическую ориентацию только после консультаций с постоянными участниками КВРБ. Для практической реализации своих обязательств крупные державы предоставили бы принявшим данное предложение странам МГБ и МДБ (см. подробное описание ниже), обеспечивая отражение их статуса неприсоединения в военной доктрине и действиях обоих соперничающих блоков. Предлагаемый нами порядок базируется на асимметричных заверениях. Неприсоединившиеся страны обязуются не предпринимать действий, противоречащих их статусу, а крупные державы — признавать его, пока неприсоединившиеся страны выполняют свои обязательства.

Из шести рассматриваемых нами стран данное предложение о принятии нового статуса подошло бы непосредственно двум не входящим в альянсы и не стремящимся к вступлению в них

государствам — Молдове и Азербайджану. Если бы эти страны приняли предложение о «третьем пути», это укрепило бы их безопасность за счет однозначного признания и подтверждения их внеблокового статуса со стороны России, ЕС и его членов, а также США. Данное предложение должно быть интересным для стран, на данный момент преследующих политику неприсоединения, поскольку оно снижает исходящую как от России, так и от Запада угрозу их независимости. Оно также позволило бы активизировать усилия, направленные на урегулирование затяжных конфликтов, описанные в четвертой главе. В свою очередь, неприсоединившиеся страны в явной форме приняли бы этот статус и обязались бы вести переговоры с постоянными членами КВРБ о любых его изменениях в будущем.

Прозападные страны могли бы по своему усмотрению продолжать нынешнюю политику, хотя перспективы достижения ими своей цели были бы так же слабы, как и сегодня. Однако если статус «третьего пути» продемонстрировал бы свою эффективность для внеблоковых стран, то он в какой-то момент мог бы стать привлекательным и для прозападных государств. Более того, «третий путь» повысил бы шансы на восстановление их территориальной целостности, в том числе благодаря мерам, обозначенным в четвертой главе. Стремление к получению гарантий со стороны альянса, вступление в который вряд ли возможно, для «серединных государств» является наименее надежным вариантом, поскольку такая политика порождает антагонизм одной державы, не давая при этом защиты с другой стороны.

Страны — союзники России могли бы принять статус «третьего пути» только путем созыва постоянных участников КВРБ и попытки достичь согласия всех сторон. Однако приняв это предложение, они бы выиграли, даже если бы остались в российском лагере.

Ведь тогда Запад прекратил бы попытки «переманить» их на свою сторону, а Москва перестала бы пытаться ограничивать их отношения с Западом.

Кроме названных шести стран, новый статус также мог бы быть принят членами ОБСЕ, проводящими в настоящий момент политику неприсоединения, (например, Сербией) или членом альянса, которые решили бы выйти из него в будущем.

### Пакет МГБ и МДБ

Для стран «третьего пути» крупные державы предпримут меры (МГБ и МДБ) в целях демонстрации признания их статуса неприсоединения и заверения всех сторон в том, что будущие изменения в статусе не будут предприняты в одностороннем порядке. Эти меры являются основой нашего предложения и имеют неоднозначную историю, поэтому целесообразно более подробно описать механизм их работы.

#### *МГБ: краткая история*

Гарантии безопасности существуют в трех основных формах. Первая из них — это альянс, в котором несколько государств обязуются защищать друг друга от третьей стороны или третьих сторон, которая или которые обычно не уточняются, но общеизвестны<sup>14</sup>. Вторая форма представляет собой *соглашение о коллективной*

14 Некоторые альянсы основываются на принципе невзаимности. Например, США по договору обязаны помогать защищать Японию и Южную Корею, но Япония и Южная Корея не обязаны защищать США.

*безопасности*, в рамках которого все страны обязуются защищать все страны от агрессии любого другого государства. Наиболее известным историческим примером можно назвать Лигу Наций. Третья категория — это МГБ, при помощи которых две или более соперничающие державы совместно гарантируют безопасность третьей стороне, обычно с тем условием, что она не вступит в союз ни с той, ни с другой державой. Такие гарантии меры обычно предоставлялись малым государствам, расположенным между двумя более крупными потенциальными противниками.

Ни одна из перечисленных форм не отличается безупречной репутацией. Альянсы проигрывают войны так же часто, как и выигрывают их<sup>15</sup>. Принцип коллективной безопасности срабатывает, когда крупные державы, обладающие возможностями ее обеспечить, дают согласие, и не срабатывает, когда они отказываются. В третьей форме гарантий стороны не столько обязуются помогать стране, оказавшейся под угрозой, сколько обещают проявлять взаимную сдержанность по отношению к ней. Тем самым крупные державы обязуются уважать суверенитет небольших государств, если их противник или противники тоже его уважают. МГБ строятся на взаимности в том смысле, что получатель гарантий связывает себя определенными обязательствами, в данном случае — не вступать в союзы. В целом надежность таких соглашений зависит от устойчивости равновесия, послужившего для них источником. При изменении обстоятельств та или иная крупная держава может найти предлог отказаться от договоренности.

МГБ часто приводили к появлению буферных государств, разделяющих двух потенциальных противников и проводящих политику

15 Gibling D. M. *International Military Alliances, 1648–2008*. Vol. 2. Washington, D.C.: CQ Press, 2009.

неприсоединения ни к той, ни к другой стороне. Исследование Раджана Менона и Джека Л. Снайдера, в котором рассмотрены 12 значимых буферных стран XIX и XX веков, дает основания полагать, что для успеха не всегда требуется формальное соглашение между буферными и разграничиваемыми государствами<sup>16</sup>. Кроме того, для успеха такого соглашения буферные страны должны обладать определенными качествами среди которых: грамотное управление, территория с труднопроходимой местностью, способность сделать вторжение дорогостоящим для противника и самое главное – внутренняя сплоченность вокруг последовательной стратегии по сохранению буферной роли. Исследование Менона и Снайдера показывает, что для «серединных стран» жизнеспособные МГБ потребовали бы не только договоренности между Россией и Западом, но и безоговорочного принятия самими этими странами своей ответственности за соблюдение равновесия между двумя соперничающими системами альянсов. Иными словам, МГБ не просто предоставляются крупными державами. Их должны принять и одобрить страны-реципиенты гарантий, иначе они вряд ли будут отвечать своему предназначению.

Австрийский Государственный договор 1955 года является примером работающих МГБ, выгодных как для гарантов, так и для реципиентов гарантий. После Второй мировой войны Австрия была оккупирована западными союзниками и СССР и разделена на подконтрольные им оккупационные зоны. До подписания договора вопрос будущей геополитической ориентации Австрии был источником напряженности в начале холодной войны, и страна превратилась в потенциальный очаг конфликта. Договор

16 Menon R., Snyder J. L. Buffer Zones: Anachronism, Power Vacuum, or Confidence Builder? // Review of International Studies. Vol. 43, No. 5, December 2017.

закрепил признание независимости Австрии и ее территориальной целостности оккупирующими державами и повлек за собой вывод их войск с ее территории<sup>17</sup>. Параллельно австрийский парламент провозгласил постоянный нейтралитет, внося поправку к конституции. Эти меры вывели Австрию с арены холодной войны и создали почву для продолжительного периода ее благосостояния, а нейтралитет даже укрепил особую австрийскую национальную идентичность<sup>18</sup>.

У крупнейшей «серединной страны» — Украины — сложились непростые отношения с МГБ. В Будапештском меморандуме 1994 года США, Великобритания и Россия обязались уважать суверенитет и территориальную целостность Украины в обмен на ее отказ от ядерного вооружения и присоединение к Договору о нераспространении ядерного оружия<sup>19</sup>. По словам Александра Чалого, одного из украинских дипломатов, участвовавших в согласовании данного документа, в нем в неявной форме предполагался внеблоковый статус страны:

*Будапештский меморандум был, в сущности, особой формой международного признания нейтрального статуса Украины, поскольку он предполагал, что в вопросах, связанных с государственной безопасностью, Украина не может принимать сторону одного из гарантов против интересов другого. После подписания Будапештского меморандума Украина могла бы далее укреплять*

17 Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии (Вена, 15 мая 1955 года).

18 Rainio-Niemi J. Cold War Neutrality in Europe: Lessons to Be Learned? // Gartner H. (ed.). Engaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War. Lanham, Md.: Lexington Books, 2017. P. 27.

19 Организация Объединенных Наций. Письмо постоянных представителей Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Украины при Организации Объединенных Наций от 7 декабря 1994 года на имя Генерального секретаря.

*статус постоянно нейтрального государства, с одной стороны, де-факто следуя принципам нейтралитета во внешней политике, а с другой — добиваясь юридического признания своего нейтралитета другими государствами и международными организациями. К сожалению, события разворачивались иначе<sup>20</sup>.*

Провал Будапештского меморандума является живой иллюстрацией ограничений такого рода документов, особенно тогда, когда условия заключения соглашения не прописаны в нем в явной форме.

### *Предлагаемые МГБ*

В отличие от Будапештского меморандума, мы предлагаем МГБ с четко сформулированными условиями действия гарантий, основанными на взаимной договоренности: рассматриваемые «серединные страны» приняли бы статус неприсоединения и выполняли бы связанные с ним обязательства в обмен на гарантии крупных держав уважать их суверенитет и соблюдать их безопасность. Кроме того, предлагаемые нами МГБ содержали бы положение о выходе, позволяющее гарантам или реципиентами гарантий выйти из соглашения в случае нарушения другой стороной своих обязательств. Если одна сторона не выполняет свою часть сделки, то и другая не обязана соблюдать свои обещания. Помимо этого, эти гарантии можно было бы закрепить в резолюции Совета Безопасности ООН, наделив их обязательной юридической силой, в то время как Будапештский меморандум был лишь политически обязывающим документом. В довершение всего наши МГБ дополняются МДБ (см. следующий раздел), отражающими приверженность обязательствам

20 Чалый А. Подходы к решению конфликта вокруг «серединных стран» // Чарап, Демус, Шапиро, 2019. С. 76–77.



и обеспечивающими раннее оповещение в случае потенциального нарушения условий гарантии.

Следует отметить, что, хотя этот подход и исправляет недостатки Будапештского меморандума, никакое соглашение не смогло бы помешать сильному государству при желании нарушить его условия. Такие соглашения, как наше, задают нормы и стандарты поведения, по которым оцениваются действия государств. Тем самым такого рода соглашения повышают репутационные потери от их несоблюдения и создают стимулы к выполнению их условий. Но убежденность сторон в том, что соблюдение договора отвечает их интересам, является лучшей гарантией его выполнения. Поскольку предлагаемые нами МГБ поддерживались бы крупными державами и отвечали бы их интересам, такое решение устранило бы стимулы к нарушению гарантии.

Гарантии не разрешили бы конкретных конфликтов, существующих в регионе. Но данный пересмотр архитектуры безопасности дал бы сильный стимул к разрешению конфликтов или, по крайней мере, к более эффективному управлению ими. В четвертой главе описаны механизмы для достижения этих целей. Урегулирование конфликтов тесно связано с МГБ — «серединная страна» вряд ли примет гарантии безопасности от державы, которая, по ее мнению, нарушает ее территориальную целостность. С другой стороны, прогресс в направлении соглашения по пересмотру архитектуры безопасности необходим для создания геополитического контекста, в котором подобные споры могут разрешаться более эффективно.

В дополнение к традиционной безопасности МГБ также должны давать четкие гарантии того, что крупные державы не будут неприемлемым образом вмешиваться во внутренние дела стран,

избравших «третий путь». Эти гарантии также охватывали бы так называемую серую зону, то есть инструменты и действия ниже порога военного вмешательства, включая использование киберпространства в целях принуждения.

## МДБ

МДБ предназначены для демонстрации приверженности МГБ, их конкретизации и заблаговременного выявления потенциальных нарушений. Они могли бы включать меры по обеспечению военной сдержанности и прозрачности, а также основанные на сотрудничестве механизмы решения споров и деэскалации потенциальных кризисов. Эти меры будут эффективными только в том случае, если будут учитывать существующие представления об угрозах для безопасности соответствующих государств. Описанные ниже меры — это список возможных вариантов действий, которые могут быть адаптированы к определенному контексту (см. обзор в таблице 2.1). Многие предложения были заимствованы из действующих МДБ и режимов контроля над обычными вооружениями, например, Венского документа<sup>21</sup>, политически обязательного соглашения, предполагающего обмен данными и меры проверки (верификации) информации о вооруженных силах и военной деятельности, и адаптированы для решения специфических вопросов безопасности, рассматриваемых в данной публикации. Для держав-гарантов, стран — членов союзов, граничащих с государствами «третьего пути», и самих стран «третьего пути» сформулированы различные обязательства.

21 Венский документ 2011 года: О мерах укрепления доверия и безопасности. Вена, 30.11.2011.

Таблица 2.1: Обзор предлагаемых МДБ в дополнение к МГБ

Державы-гаранты	Страны — члены союзов, граничащие с государствами «третьего пути»	Страны «третьего пути»
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отказ от размещения войск на территории «срединных стран», выбравших «третий путь»</li> <li>• Отказ от секретного сбора разведданных или иных враждебных действий в отношении других сторон, подписавших это соглашение, на территории «срединных стран», выбравших «третий путь»</li> <li>• Согласованный всеми сторонами, в том числе по срокам, вывод войск, в настоящее время размещенных на территории стран «третьего пути»</li> <li>• Соблюдение ограничений по временному развертыванию войск на территории стран «третьего пути»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограничение по развертыванию сил и средств, а также по военным учениям в установленной зоне государства — члена союза, граничащего с государством «третьего пути»</li> <li>• Запрет на внезапные проверки боевой готовности в данной зоне</li> <li>• Обмен информацией по размещению войск в пограничной зоне</li> <li>• Регулярная верификация этой информации</li> <li>• Предварительное уведомление о военной деятельности в данной зоне</li> <li>• Наблюдение за определенной военной деятельностью в данной зоне</li> <li>• Верификация третьей стороной в данной зоне</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отказ от постоянного размещения иностранных войск или использования военной инфраструктуры иностранными государствами</li> <li>• Отказ от использования их территории для секретного сбора разведданных или иных враждебных действий других государств</li> <li>• Ограничения численности временно развертываемых иностранных войск</li> <li>• Уведомление о временном развертывании иностранных войск</li> </ul>

Меры по обеспечению военной сдержанности могут придать странам «третьего пути» уверенность в том, что риск внезапного нападения с пересечением их границы минимален. Для этого сторонам

следует договориться о комплексе конкретных мер ограничения и транспарентности их военной деятельности, которые действовали бы в согласованных зонах стран – членов военных альянсов, граничащих с внеблоковыми государствами «третьего пути». Такие меры стали бы ответом на ощущение угрозы в связи с возможностью быстрой концентрации войск у границ неприсоединившихся государств<sup>22</sup>. Меры военной сдержанности касались бы сухопутных войск, на постоянной основе размещенных в согласованной зоне и способных без длительной подготовки осуществлять трансграничные общевойсковые операции; масштабов, частоты и продолжительности временного развертывания войск в данной зоне; а также масштабов, частоты и продолжительности различных видов военной деятельности (например, учений) в данной зоне.

К примеру, временное развертывание войск, постоянно размещенных за пределами согласованной зоны, и/или внегарнизонная деятельность сухопутных войск, постоянно размещенных в этой зоне, можно было бы ограничить одной дивизией. В течение год в согласованной зоне проводилось бы не более двух военных учений с участием более чем одной бригады, а их длительность ограничивалась бы двумя неделями. Общая численность личного состава войск, участвующих в параллельных учениях, не превышала бы ограничения на временное развертывание и проведение учений (в нашем примере – одной дивизии). Все проводимые в определенной приграничной зоне внезапные проверки боевой готовности подлежали бы предварительному уведомлению.

22 Конкретные меры, предлагаемые в данном разделе, разработаны с учетом дискуссий в рамках проекта «Снижение рисков конвенционального сдерживания в Европе: Контроль над вооружениями в зонах соприкосновения России и НАТО», осуществленного Сетью аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, и, в частности, из доклада Вольфганга Рихтера на семинаре в Москве 7 ноября 2018 года. См. Цельнер В. и др. Снижение рисков конвенционального сдерживания в Европе: Контроль над вооружениями в зонах соприкосновения России и НАТО. – Вена: Сеть аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, 2018..

С целью повышения прогнозируемости, исключения неожиданностей и снижения уровня неопределенности следовало бы договориться о специфических для согласованных зон мер по обеспечению прозрачности и верификации, выходящих за рамки существующих МДБ. Они могли бы включать следующее:

- обмен информацией о сухопутных войсках, постоянно размещенных в приграничной зоне, имеющейся в этой зоне инфраструктуре усиления, включая объекты складского хранения вооружения и техники,
- регулярную верификацию предоставленной информации (инспекции на местах),
- предварительное уведомление о военной деятельности (временном развертывании войск извне зоны и внегарнизонной деятельности выше согласованного уровня),
- наблюдение за военной деятельностью в согласованной зоне (например, учениями),
- возможность проведения верификации третьей стороной (например, ОБСЕ) по запросу любой стороны.

В обмен на обязательства крупных держав и их союзников, касающиеся сдержанности и транспарентности военной деятельности страны «третьего пути» обязались бы не давать согласие на постоянное размещение иностранных войск и использование военной инфраструктуры на их территории иностранными государствами. Они также гарантировали бы, что их территория не будет использоваться другими странами для разведывательной

деятельности или иных враждебных действий в отношении любой из стран, предоставивших им гарантии безопасности. Любое временное развертывание иностранных войск на территории неприсоединившегося государства (например, для проведения учений) охватывалось бы мерами транспарентности и подлежало бы согласованным ограничениям.

Государства-гаранты обязались бы не размещать войска на территории стран «третьего пути» и не использовать их территорию для осуществления разведывательной деятельности или иных враждебных действий в отношении других гарантов. Данное обязательство включало бы договоренность о выводе в согласованные сроки войск держав-гарантов, в настоящее время размещенных на территории неприсоединившихся стран «третьего пути». Кроме того, государства-гаранты обязались бы соблюдать ограничения на временное развертывание иностранных войск на территории неприсоединившихся государств «третьего пути».

Следовало бы также создать механизмы многосторонних консультаций, позволяющие участникам договоренности поднимать и обсуждать любые вопросы, касающиеся соблюдения согласованных обязательств. В число таких механизмов входили бы регулярные встречи (например, конференции сторон) для обзора выполнения соглашений и внеочередные встречи для обсуждения конкретных вопросов, вызывающих озабоченность. Можно было бы также предусмотреть меры для предотвращения непреднамеренной эскалации опасных военных инцидентов, например, в виде линий экстренной связи между соответствующими оперативными штабами, постоянного обмена информацией и разъяснения военной деятельности, значительного расширения контактов между военными структурами и создания постоянных групп военной связи.

В определенной степени эти МДБ являются механизмами для реализации обязательств, прописанных в статусе «третьего пути» и МГБ. «Серединные страны», выбравшие «третий путь», не давали бы согласие на осуществление на их территории такой деятельности как постоянное размещение войск, которая одним или несколькими государствами-гарантами могли бы рассматриваться как свидетельство их фактического присоединения к альянсу. Государства-гаранты прекратили бы подобную деятельность на территории стран «третьего пути» и вывели бы размещенные там в настоящее время войска, чтобы продемонстрировать свою приверженность политике неприсоединения и безопасности этих государств. Принимая ограничения свою военную деятельность в приграничных зонах стран «третьего пути», государства-гаранты подтвердили бы отсутствие у них намерений к подготовке агрессии. Такие меры увеличили бы время на выявление подготовки к нападению и принятие соответствующих решений, что крайне важно в ситуации кризиса.

### **Укрепление безопасности для всех**

В совокупности эти элементы — КВРБ, сопутствующие нормы поведения, статус «третьего пути» для неприсоединившихся стран и пакет мер МГБ и МДБ, предназначенный для восстановления доверия в странах «третьего пути» — стали бы серьезным усовершенствованием архитектуры безопасности. Основными факторами, которые будут способствовать успеху предлагаемого пересмотра региональной архитектуры безопасности, являются одобрение крупными державами статуса «серединных стран», заверение всех сторон в том, что изменение статус-кво возможно лишь путем механизма региональных консультаций с их участием, и предоставление инструментов для создания уверенности на местах в том, что эта

система работает. В результате у крупных держав будет намного меньше причин дестабилизировать «серединные страны» в надежде получить преимущество над соперниками. Все стороны повысили бы свою безопасность, а количество разрушительных конфликтов в регионе уменьшилось бы.

Избравшие «третий путь» «серединные страны» сменили бы свое стремление вступить в альянс, которое остается неудовлетворенным, но при этом приводит к нестабильности и, соответственно, подрывает безопасность, на более реалистичное предложение, которое приносит немедленную выгоду в сфере безопасности. Речь идет о подтверждении их нового статуса крупными державами, МГБ и конкретных механизмах по формированию уверенности в том, что они могут сохранять свой внеблоковый статус без вмешательства и угроз для своей безопасности. В свою очередь, эти страны обязались бы вести переговоры с постоянными участниками КВРБ по вопросу изменения своего статуса в будущем. Кроме того, они бы существенно повысили шансы на разрешение своих территориальных споров при помощи механизмов, описанных в четвертой главе.

Крайне важно отметить, что пересмотренный порядок также должен предусматривать определенную гибкость, чтобы в будущем изменения предпочтений «серединных стран» могли учитываться без угрозы для системы в целом и не приводили к вооруженным конфликтам или напряженности в отношениях между крупными державами. На примере событий 2013 и 2014 годов в Украине мы увидели, что кардинальные изменения во внешнеполитических предпочтениях могут иметь крайне дестабилизирующий эффект. Предложенная система решала бы эту проблему с помощью механизма консультаций и согласование норм, требующих проведения



совещаний и попыток добиться консенсуса в случае изменений в региональной архитектуре безопасности. Страны, которые на данный момент входят в состав союзов, но по той или иной причине хотят их покинуть, могли бы получить статус «третьего пути», не опасаясь возмездия со стороны той или иной крупной державы. Государства смогли бы переходить из одного блока в другой только после проведения консультаций и попыток добиться консенсуса. Таким образом, даже внутренняя революция, кардинально меняющая внешнеполитические предпочтения соответствующей страны, не привела бы к внезапным и односторонним переменам в ее геополитической ориентации.

Соблюдение обозначенных положений будет касаться всех задействованных сторон. На сегодняшний день взаимное недоверие достигло своего апогея, особенно в отношениях между Россией и Западом (и некоторыми соседями РФ). В результате этого оба блока считают, что их оппонент нарушит любое соглашение ради односторонней выгоды. Гарантия соблюдения нашего предложения заключается во взаимной сделке, являющейся сутью статуса «третьего пути», а именно в обязательстве «серединных стран» не вступать в геополитические союзы в обмен на приверженность крупных держав принципу соблюдения их безопасности. Если одна из сторон нарушит свои обещания, то другая также освобождается от обязательств. Кроме того, предлагаемые нами нормы повысили бы репутационные потери в случае нарушения договоренностей и тем самым создали бы стимулы к их соблюдению. Однако, как упоминалось в предыдущей публикации проекта, «лучшей гарантией соблюдения является такое соглашение, выгоду которого для себя видят все ключевые игроки»<sup>23</sup>. По существу, эффективность

23 Charap, Shapiro, Demus, 2018. P. 22.

предлагаемого нами пересмотра архитектуры основывается на базовых интересах сторон. Такой фундамент способен повысить долговечность соглашения с большей вероятностью, нежели любое положение о принудительном исполнении.

## **Проверка концепции: сценарий развития событий в Беларуси**

Пожалуй, действие предлагаемого решения лучше всего можно проиллюстрировать на примере гипотетической ситуации, в которой одна из нынешних стран-союзниц решает выйти из блока. Для этой цели мы выбрали Беларусь, но принципы действуют аналогично для членов Североатлантического альянса, желающих его покинуть. Сценарий предназначен для демонстрации устойчивости пересмотренной архитектуры к политическим изменениям.

Беларусь является союзником России и единственным «серединым государством» без территориальных конфликтов. У нее за плечами двадцать лет плохих отношений с Западом, и она лишь сейчас постепенно движется к улучшению своих связей с ЕС и США. В то же время Минск был наиболее активным участником интеграционных проектов под эгидой России с середины 1990-х годов. Беларусь входит в ОДКБ и, соответственно, является союзником РФ. В 1999 году она образовала с Россией Союзное государство, и на ее территории находятся два российских военных объекта. Колоссальная асимметрия во взаимоотношениях страны с Россией и Западом представляет собой проблему для ее безопасности, поскольку порождает чрезмерную зависимость от Москвы и, таким образом, повышает уязвимость к давлению со стороны России. Соответственно, внешняя политика Беларуси направлена на обеспечение определенной свободы действий и

баланса в отношениях между Россией и Западом (а в определенных случаях – и с другими крупными державами), несмотря на союз с Москвой. Минск добивается определенной независимости от РФ, извлекая пользу от экономической открытости к Западу и избегая опасности превратиться в арену конфронтации между крупными державами.<sup>24</sup>

Эти задачи формируют внешнеполитическое поведение, именуемое в теории международных отношений *хеджированием* и заключающееся в диверсификации рисков и расширении спектра возможностей и пространства для маневров во внешней политике и политике безопасности<sup>25</sup>. Итак, Беларусь не только прилагает стратегические усилия, чтобы не попасть в зону конфронтации между крупными державами, но и предлагает свое содействие для наведения мостов между ними<sup>26</sup>. В результате в ее внешней политике ярко выражены концепции невступления в альянсы и соответствующие стремления. Это заигрывание с политикой неприсоединения не ставит своей целью выход из союза с Россией, однако бросает взаимоотношениям между Минском и Москвой определенный вызов.

Хотя смена внешнеполитического курса Беларуси на данный момент маловероятна, ее могли бы вызвать резкие перемены во внутриполитическом или международном контексте. Такие изменения могли бы усилить тяготение страны в сторону неприсоединения. Новое руководство страны, чисто теоретически, могло бы даже стремиться к выходу из ОДКБ. Если недавний опыт является каким-то

24 Прейгерман Е. Беларусь находит свой внешнеполитический ритм // Минский диалог, 8.02.2019.

25 Stiles K. W. Trust and Hedging in International Relations. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 2018.

26 Лукашенко отмечает рост сторонников идеи запуска нового международного переговорного процесса // БЕЛТА, 31.10.2018.

показателем, в условиях нынешней архитектуры безопасности Запад приветствовал бы такой поворот событий и использовал бы его для углубления взаимоотношений с Беларусью, а Россия восприняла бы это как угрозу, причем не только для своей роли в регионе, но и для внутренней стабильности и национальной безопасности. Несложно представить, что Россия может использовать силу для предотвращения такого исхода.

Однако также понятно, что за такие действия она заплатила бы высокую цену. По аналогии с Украиной, конфликт с Беларусью разрушил бы популярность России в стране, посеял бы постоянную нестабильность на границе и с большой вероятностью взвалил бы на плечи России еще одно экономическое бремя с необходимостью в серьезном субсидировании. Это привело бы к новым виткам западных санкций и, вероятно, увеличило бы присутствие сил НАТО на российской границе. В конечном итоге такое развитие событий не встретило бы особого одобрения в самой России, но перспективы выхода Беларуси из союза и ее потенциальное стремление к членству в НАТО не оставили бы Москве другого выбора.

Пересмотр архитектуры дал бы России такой выбор. В предлагаемой нами системе фундаментальная геополитическая переориентация Беларуси (в данном случае — в пользу вступления в НАТО) невозможна без процесса консультаций. Вместо описанного сценария в случае выхода страны из ОДКБ были бы созданы КВРБ, а Минск мог бы поставить вопрос о статусе неприсоединившейся страны «третьего пути» и о разработке индивидуального пакета МГБ и МДБ. Эти меры обеспечили бы безопасность страны, а также гарантировали бы, что, несмотря на выход из союза с Россией, Беларусь не перейдет в западный лагерь. Взамен ее безопасность и статус неприсоединения гарантировались бы всеми крупными

державами. Разумеется, для России было бы непросто согласиться с таким вариантом, но он все же был бы гораздо более приемлемым, чем альтернатива.

Таким образом, пересмотренная архитектура могла бы адаптироваться к переменам во внешней политике «серединных стран» при помощи механизма консультаций крупных держав, предотвращающего их перекавалификацию в «казус белли».

## **Заключение**

Если цель России или Запада заключается в достижении полной гегемонии над «серединными странами», предлагаемые нами решения не сработают. В таком случае одна сторона будет нарушать соглашения, и мы могли бы вернуться к статус-кво. Но предложенная архитектура, по крайней мере, проверяет возможность нахождения приемлемого для всех сторон компромисса, а не просто принимает за данность тот факт, что трагедия соперничества между великими державами сохранится навсегда. Провал нашего предложения не усугубит ситуацию по сравнению с текущим положением дел. С другой стороны, сохранение статус-кво практически гарантирует, что подобные события в Беларуси (или других «серединных странах») повысят нестабильность и вероятность гражданской войны или даже войны между крупными державами. Предотвращение такого исхода стоит затраченных усилий.



## **Экономическая интеграция**

*Александра Динес, Сергей Афонцев, Петер Балаш,  
Родика Круду, Диана Галоян*

**У**лучшение торговых отношений «серединных стран» с соседями, включая Европейский союз (ЕС) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС), жизненно важно для их экономического роста и процветания. Однако взаимная несовместимость интеграционных повесток обоих блоков, наряду с политической и военной напряженностью в регионе, нарушила экономические связи. Поскольку интеграционные инициативы стали практически несочетаемы, цена выбора одной из них для «серединных стран» резко выросла, а в своем самом крайнем проявлении дилемма привела к вооруженному конфликту. Даже Азербайджан, сумевший остаться в стороне от столкновения между соперничающими проектами региональной интеграции, ощутил на себе эффект утраченных экономических возможностей в результате побочных эффектов от споров между Москвой и Брюсселем.

«Серединные страны» не должны платить постоянно растущую цену за свое географическое положение. Совместные усилия по экономической интеграции не только принесли бы экономический выигрыш самим этим странам, но и сблизили бы европейскую и российскую стороны, закрепляя тем самым взаимное доверие и сознание общности интересов. Как подготовка к конфликту способна закрутить спираль его дальнейшей эскалации, так и

стратегии ведения переговоров по вопросам сотрудничества могут снизить уровень недоверия и способствовать расширению партнерства.

Пока основные усилия уходят на поиски виновных в нынешних проблемах, единственным результатом оказывается усиление разногласий относительно причин их возникновения. Экономический ущерб от сложившейся тупиковой ситуации привел к аккумуляции потерь для всех сторон и заблокировал возможности перехода к более долгосрочным целям экономической интеграции всего континента. В то же время вопросы, которые ранее считались сугубо техническими и поэтому передавались на рассмотрение профессиональным экспертам для достижения соглашения, теперь являются дополнительным источником политических конфликтов. До настоящего времени правительства вовлеченных стран предложили немного перспективных решений, хотя все стороны согласны с нежелательностью текущей ситуации.

С учетом параллельных переговоров по двум другим темам, рассматриваемым в данной публикации, в настоящей главе мы даем более широкую перспективу и предлагаем разработку в большей степени ориентированного на сотрудничество подхода к отношениям между ЕС, «серединными странами», Россией и ЕАЭС. Было бы сложно добиться серьезного прогресса в сфере экономики без решения проблем, связанных с региональными конфликтами и архитектурой безопасности. Споры вокруг этих проблем вызвали острые политические трения, исключающие возможность успеха технических торговых переговоров. Поэтому наш подход предполагает параллельные шаги в обсуждении региональных конфликтов и архитектуры безопасности. Реализация предлагаемых нами изменений была бы невозможна без одновременного достижения



результатов по вышеназванным темам. Кроме того, мы исходим из того, что все стороны будут добросовестно прилагать усилия для учета всех вопросов, вызывающих озабоченность других сторон в отношении соблюдения норм Всемирной торговой организации (ВТО) и других международных обязательств. Такие усилия будут необходимы, чтобы все стороны испытывали готовность к заключению любых новых соглашений.

Наши предложения состоят из трех частей: меры по содействию многовекторности торговых отношений «серединных стран»; механизмы трехсторонних консультаций между ЕАЭС, ЕС и странами, не входящими ни в один из этих блоков, и согласованные нормы поведения для блоков.

### **«Серединное» положение: угрозы и возможности**

Расположение между двумя крупными торговыми блоками формально не является для конкретной страны ни благословением, ни проклятием. Рисунок 3.1, составленный на основе методики SWOT-анализа, демонстрирует как внутренние сильные и слабые стороны, так и внешние возможности и угрозы, присущие такой позиции. Он отражает тот факт, что самое слабое место этих стран – это ограниченная свобода действий, поскольку на переговорах в большинстве случаев доминируют соседние державы.

Однако эта слабость может быть нейтрализована преимуществами, вытекающими из возможностей сохранения баланса между противоположными интересами более крупных соседних держав. Страны, расположенные между ЕС и ЕАЭС, могут маневрировать между ними для достижения своих интересов.

**Рисунок 3.1: SWOT-анализ экономических характеристик «серединных стран»**

<p><b>Сильные стороны</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Соседи зависят от транзита через территорию «серединных стран» в своей торговле</li> </ul>	<p><b>Слабые стороны</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограниченная свобода действий в отношении более крупных соседних стран</li> </ul>
<p><b>Возможности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Диверсификация торговли и инвестиций</li> <li>• Сохранение баланса между противоположными интересами соседних держав для получения выгоды от взаимодействия с ними</li> </ul>	<p><b>Угрозы</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Чрезмерная экономическая зависимость от одного из партнеров (например, недостаточных либо избыточных объемы торговли с отдельными странами-соседями)</li> <li>• Вынужденный выбор из двух вариантов экономической интеграции</li> </ul>

При этом тесные связи, обусловленные историческим наследием и/или экономическими соглашениями, могут привести к чрезмерной экономической зависимости от одного партнера и ограничению возможностей сотрудничества с другими. Эта угроза может усугубляться, если соседние державы предлагают несочетаемые экономические соглашения или интеграционные проекты и ожидают, что «серединные страны» примут решение в пользу той или иной стороны. В таком случае вынужденный выбор между взаимоисключающими инициативами по интеграции может стать причиной экономических трудностей и политической напряженности, что иногда приводит к конфликтам, серьезным образом подрывающим безопасность и наносящим значительный экономический ущерб.

С экономической точки зрения самые многообещающие возможности проистекают из диверсификации торговли и инвестиций — эта взаимовыгодная стратегия дает «серединным странам» возможность процветать наряду со всеми соседями. Кроме того,

они могут использовать стратегии экономической дипломатии для извлечения выгоды из потенциально противоположных интересов соседних держав и их соперничества за свою политическую и экономическую лояльность.

## Статус-кво

Шесть «серединных стран» можно поделить на три категории: (1) государства, подписавшие соглашение об Углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ) с ЕС (Грузия, Молдова и Украина), (2) члены ЕАЭС (Армения и Беларусь) и (3) Азербайджан, не стремящийся к интеграции ни с тем, ни с другим блоком. Важно отметить, что соглашение об УВЗСТ выходит за пределы обычного соглашения о свободной торговле. Подписавшие его страны обязуются гармонизировать ключевые элементы внутреннего законодательства со Сводом основных норм и требований ЕС (*acquis communautaire*). В свою очередь, ЕАЭС вырос из евразийского Таможенного союза, основанного в 2009 году Россией, Беларусью и Казахстаном (Армения и Кыргызстан присоединились в 2015 году). Помимо введения единого таможенного тарифа и таможенной границы, ЕАЭС стремится к открытию финансового рынка и рынка труда для свободного передвижения товаров и людей в пределах блока.<sup>27</sup> В то же время в 2011 году Армения, Беларусь, Молдова и Украина (вместе с Россией) подписали Договор о зоне свободной торговли (ЗСТ) Содружества Независимых Государств (СНГ), который, в числе прочего, закрепил и конкретизировал принципы беспешлиного перемещения товаров и недискриминации производителей.<sup>28</sup>

27 Eurasia's Economic Bloc at Risk from Geopolitics // Strategic Comments. Vol. 21, No. 5, October 2015. Pp. xi–xii.

28 Содружество Независимых Государств. Договор о зоне свободной торговли. Санкт-Петербург, Россия, 18.10.2011.

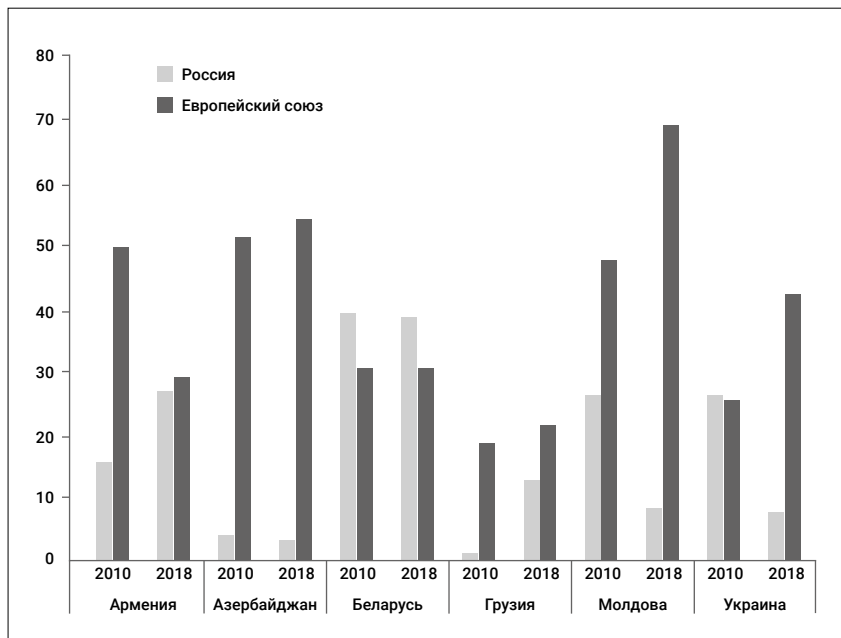
Спад в отношениях между ЕС и Россией вместе с серией взаимных торговых ограничений повлиял на их двусторонние экономические отношения и торговые связи Евросоюза с другими членами ЕАЭС. В прошлом политики обеих сторон обсуждали перспективы создания общего экономического пространства от Лиссабона, столицы Португалии на атлантическом побережье ЕС, до Владивостока, российского города на Тихом океане.<sup>29</sup> Однако обе интеграционные инициативы, способные при достижении их сочетаемости дать «серединным странам» возможность динамичного экономического роста, на сегодня превратились во взаимоисключающие проекты, сводящие экономическую интеграцию в регионе к игре с нулевой суммой. Более того, такие вопросы, как фитосанитарные стандарты, переговоры по которым ранее рассматривались как сфера ответственности технических экспертов, теперь регулярно грозят вызвать политические споры. В качестве примера можно привести текущую турбулентность в торговле между Россией и Молдовой.

В настоящее время ЕС и Россия подозревают друг друга в «переманивании» партнеров среди «серединных стран». Между ЕС и ЕАЭС нет официального диалога, не говоря уже о формальных соглашениях.<sup>30</sup> В 2014 году Брюссель утвердил политику невзаимодействия с ЕАЭС, что Москвой было интерпретировано как знак того, что ЕС не признает легитимность ЕАЭС, таким образом

29 См., например, отсылку к созданию «общего гуманитарного и экономического пространства от Атлантики до Тихого океана» в заявлении лидеров России, Германии, Франции и Украины, озвученном одновременно с подписанием так называемого Второго минского соглашения в феврале 2015 года (Декларация Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, принятого 12 февраля 2015 года // Официальный интернет-ресурс Президента России, 12.02.2015).

30 Технические переговоры на рабочем уровне между Европейской комиссией и Евразийской экономической комиссией (исполнительные органы обоих блоков) возобновлены с июня 2019 года.

**Рисунок 3.2: Объемы экспорта «серединных стран» в Россию и ЕС в процентах от общего объема экспорта, сравнение 2010 и 2018 годов (%)**



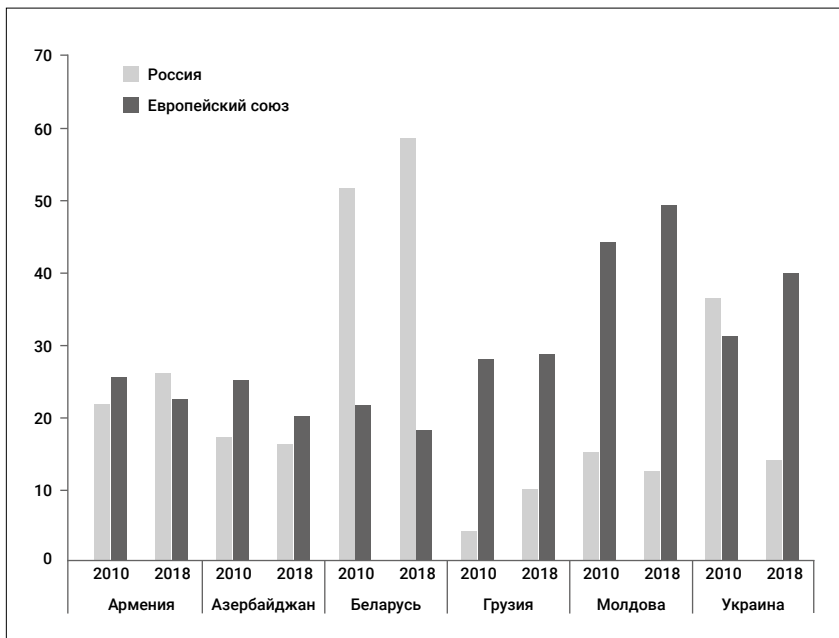
ИСТОЧНИК: UN Comtrade Database, дата обращения: 20.08.2019.

пытаясь косвенно подорвать ее.<sup>31</sup> Аналогичным образом, многие ведущие политики ЕС считают, что Москва пытается ослабить и подорвать Евросоюз.<sup>32</sup>

31 По словам российского наблюдателя, «Брюссель до сих пор не признает существование ЕАЭС, а точнее его международную правосубъектность, «сомневаясь в его наднациональном характере», и поэтому официально не рассматривает возможность сотрудничества с ним». Кофнер Ю. Десять причин, почему ЕАЭС и ЕС стоит сотрудничать // Валдайский клуб, 26.06.2019. ЕС утверждает, что разорвал формальные контакты из-за российских действий по отношению к Украине с 2014 года.

32 См., например, Broniatowski M. Tusk Makes Scathing Attack on Russian Influence // Politico Europe, 6.10.2018.

**Рисунок 3.3: Объемы импорта «серединных стран» из России и ЕС в процентах от общего объема импорта, сравнение 2010 и 2018 годов (%)**



ИСТОЧНИК: UN Comtrade Database, дата обращения: 20.08.2019.

### Пути шести «серединных стран»

Каждая из шести «серединных стран» обладает собственной траекторией экономической интеграции (см. рис. 3.2 и 3.3). После колебаний на начальном этапе Армения частично смогла преодолеть дилемму выбора из двух взаимоисключающих вариантов и выстроить отношения с обоими важными для страны партнерами. В конце 2013 года Армения готовилась к подписанию УВЗСТ с ЕС,

но затем резко сменила курс и решила присоединиться к евразийскому Таможенному союзу и, впоследствии, ЕАЭС.

Как следствие, структура внешней торговли Армении претерпела изменения. Особенно заметными они были в структуре экспорта: с 2010 по 2018 год доля экспорта в Россию в общем объеме экспорта Армении выросла на 11,1 процентного пункта, а в ЕС — снизилась на 20,9 процентного пункта.

Несмотря на свое членство в ЕАЭС, Армения нашла возможность укрепить отношения с ЕС, подписав в 2017 году Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве (СВРП).<sup>33</sup> СВРП носит всеобъемлющий характер, охватывая как экономические связи, так и политические вопросы. Оно также включает правовое сотрудничество, верховенство права, противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, а также борьбу с организованной преступностью и коррупцией. Соглашение задает прочную правовую основу для укрепления политического диалога, расширения области экономического и секторального сотрудничества, создания рамочных условий для новых возможностей в области торговли, инвестиций и повышения мобильности граждан. В ряде сфер СВРП направлено на достижение постепенной гармонизации отдельных элементов законодательства Армении с *acquis* ЕС. Однако оно не предусматривает создания зоны свободной торговли между Евросоюзом и Арменией и не затрагивает сфер компетенции ЕАЭС. С учетом членства Армении в ЕАЭС, ей, пожалуй, удалось добиться максимального баланса во внешнеэкономических отношениях за счет подписания СВРП с ЕС.

33 New Agreement Signed Between the European Union and Armenia Set to Bring Tangible Benefits to Citizens. // European Union External Action Service. Brussels, 24.11.2017.

Азербайджан не присоединился ни к ЕС, ни к ЕАЭС, но стремится к сотрудничеству с обоими блоками. Доли обоих партнеров в торговле Азербайджана в период 2010–2018 гг. демонстрировали стабильность. Это по крайней мере частично можно объяснить структурой экспорта Азербайджана, доминирующее положение в которой занимает углеводородное сырье.

Хотя Беларусь и является государством-основателем ЕАЭС, членство в союзе не помешало ей развивать экономические отношения с Евросоюзом, на долю которого приходится 18 процентов импорта и 30 процентов экспорта страны. Формальному взаимодействию между Евросоюзом и Минском по-прежнему препятствует тот факт, что Беларусь так и не вступила в ВТО (подробнее об этом см. ниже).<sup>34</sup>

В случае Грузии можно говорить об определенном сходстве с опытом Армении. В начале 2000х годов Грузия и Россия поддерживали дружественные связи, и на долю РФ приходилось 16 процентов совокупного торгового оборота Грузии.<sup>35</sup> Отношения испортились в преддверии российско-грузинского конфликта 2008 года: начиная с 2006 года Россия ввела серию торговых эмбарго на экспорт из Грузии.<sup>36</sup> В результате взаимная торговля резко сократилась — в 2010 году доля РФ во внешнеторговом обороте Тбилиси рухнула до 4 процентов.<sup>37</sup> Однако в 2009 году Москва согласилась применять к экспорту из Грузии правила ЗСТ СНГ, несмотря на выход Грузии из Содружества, а в 2012 году Тбилиси начал осторожную и постепенную нормализацию экономических отношений с Россией.

34 Synoweic E. The EU Is Encouraging Belarus to Join the World Trade Organisation // *Emerging Europe*, 30.12.2016.

35 UN Comtrade database, дата обращения: 10.08.2019.

36 Chivers C. J. A Russian 'Wine Blockade' Against Georgia and Moldova // *New York Times*, 6.4.2006.

37 UN Comtrade database, дата обращения: 10.08.2019.



Одновременно Грузия стремилась к заключению соглашения об УВЗСТ, которое в итоге было подписано в 2014 году, и запустила реформы с целью либерализации внешнеторговых и таможенных процедур, снижения ввозных пошлин и упрощения норм тарифного и нетарифного регулирования, что укрепило устойчивость экономики к внешним шокам и сократило уязвимость ее торгового баланса.<sup>38</sup> Несмотря на то, что после подписания Тбилиси соглашения об УВЗСТ Москва угрожала применить ответные меры, эти угрозы так и не были выполнены.<sup>39</sup> В результате Грузия стала единственной страной региона, подписавшей соглашение об УВЗСТ с ЕС и одновременно сохранившей торговые отношения с РФ. Примечательно, что распространение правил ЗСТ СНГ на торговлю между Грузией и Россией важно не только для Тбилиси, но и для Еревана, поскольку транзит через Грузию является для Армении единственной возможностью выхода на рынки других стран-членов ЕАЭС.

Соглашение об УВЗСТ между Молдовой и ЕС вступило в силу в 2016 году и помогло постепенно сместить фокус торговых отношений с России на Евросоюз. С 2010 по 2018 год доля экспорта в ЕС в совокупном экспорте Молдовы выросла на 21,5 процентных пункта, а в РФ — сократилась на 18,1 процентных пункта. Изменения в импорте страны имели не столь выраженный характер (5,2 и -2,7 процентных пункта соответственно). Наряду с географической переориентацией, Молдова демонстрирует изменения в товарной структуре экспорта, что главным образом объясняется повышенными более высокими

38 Adarov A., Havlik P. Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova, and Ukraine. Joint working paper. Vienna: Vienna Institute for International Economic Studies and Bertelsmann Stiftung, December 2016.

39 Cenusă D., Emerson M., Kovziridze T., Movchan V. Russia's Punitive Trade Policy Measures Towards Ukraine, Moldova and Georgia. Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS Working Document, No. 400, September 2014. Pp. 7–8.

стандартами качества продукции на рынке ЕС, особенно в сфере машинного и транспортного оборудования.

В ходе переговоров Молдовы по УВЗСТ и после их завершения Россия ввела против нее ряд торговых ограничений, ссылаясь на недостаточный уровень качества молдавской продукции. Эти ограничения коснулись алкоголя (2013 год), мясной продукции (2014 год), а также вина, фруктов и плодоовощных консервов (2014 год).<sup>40</sup> В итоге постановлением правительства на импорт этих товаров были введены таможенные пошлины.<sup>41</sup> И хотя российские ограничения негативно сказались на отдельных секторах, они не вызвали серьезных проблем для экономики Молдовы в целом, поскольку структура торговли страны уже начала переориентироваться на рынок ЕС.

Решение Москвы о применении таможенных пошлин остается в силе, несмотря на то, что сторонам удалось договориться о временной отмене российских таможенных сборов на определенные виды молдавской продукции с 1 января по 30 июня 2019 года.<sup>42</sup> Но эту договоренность почти сразу же заслонило другое событие — в контексте текущей торговой войны с Украиной Россия заблокировала транзит импортных товаров (в том числе продукции из Молдовы) через украинскую территорию. Однако Кишинев практически без промедления сумел найти компромисс с Москвой, позволяющий его возобновить.<sup>43</sup> Есть основания полагать, что переговоры по этим вопросам были высоко политизированы.

40 Calus K. Russian Sanctions Against Moldova: Minor Effects, Major Potential // Centre for Eastern Studies, 6.11.2014.

41 Правительство Российской Федерации. Постановление от 31 июля 2014 г. № 736. О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Республика Молдова (с изменениями от 30.12.2018 г.).

42 Правительство Российской Федерации, 2014.

43 Додон сообщил, что договорился с Путиным о транзите молдавских товаров через Украину // ТАСС, 30.01.2019.

До 2014 года торговые отношения Украины с Россией и ЕС были примерно симметричны. Однако в 2016 году РФ отменила режим свободной торговли в рамках СНГ в отношении Украины после вступления в силу ее соглашения об УВЗСТ с ЕС, аргументируя это тем, что участие Киева в обоих соглашениях представляло бы собой риск для российской экономики.<sup>44</sup> В дополнение к этой мере, резко повысившей таможенные пошлины на украинские товары, Москва ввела эмбарго на импорт сельскохозяйственных товаров из Украины. Киев, в свою очередь, запретил импорт различных российских продуктов — от мяса до алкогольной продукции.<sup>45</sup> В результате этих взаимных санкций и более общего конфликта объемы торговли с Россией резко упали (экспорт сократился почти в 3,4 раза, импорт — в 2,6 раза). К 2018 году товарооборот Украины с ЕС практически в четыре раза превышал объем торговли с Россией.<sup>46</sup> Такое радикальное сокращение, как представляется, не соответствует потенциальному экономическому равновесию в двусторонних торговых отношениях, так же как и резкое снижение товарооборота между Россией и Грузией после 2008 года. Это означает, что в случае наступления оттепели в двусторонних отношениях ситуация может исправиться. Если условия ЗСТ СНГ по-прежнему не будут действовать в отношении Украины, восстановление торговли с Россией будет для нее намного сложнее. Кроме того, в этом случае пострадает Молдова, поскольку она утратит возможность транзита грузов через Украину.

Важно отметить, что в настоящей главе не рассматриваются более широкие политические элементы интеграции с ЕС, выходящие за

44 Russia Suspends Free Trade Agreement with Ukraine // Moscow Times, 16.12.2015.

45 Чарап С., Колтон Т. Дж. Победителей нет: украинский кризис и разрушительная борьба за постсоветскую Евразию» // Россия в глобальной политике. Спецвыпуск, декабрь 2017.

46 UN Comtrade database, дата обращения: 10.08.2019.

пределы соглашений об УВЗСТ, действующих с Молдовой, Грузией и Украиной. На самом деле УВЗСТ — это лишь один компонент Соглашений об ассоциации, подписанных между Евросоюзом и названными странами. Эти документы охватывают целый спектр вопросов — от сотрудничества с ЕС по внешней политике до реформирования уголовного права.

## Предложение

Хотя проект создания зоны свободной торговли от Лиссабона до Владивостока, то есть общего экономического пространства ЕС, ЕАЭС и «серединных стран», остается ориентиром на долгосрочную перспективу, сегодняшняя реальность так далека от этого плана, что его можно рассматривать только в качестве долгосрочной цели. Мы предлагаем не заниматься такими крупномасштабными проектами, а отталкиваться от текущих экономических соглашений и адаптировать их таким образом, чтобы снизить трения и принести экономическое процветание.

Важно начать с понимания того, какие соглашения возможны для «серединных стран», а какие нет. «Серединное государство» не может одновременно быть членом ЕС и ЕАЭС, так как обе организации являются таможенными союзами. Поскольку страны-члены таможенного союза могут заключать внешнеторговые соглашения только коллективно, отдельные страны-члены ЕАЭС не могут подписывать с ЕС двусторонние соглашения об УВЗСТ. Страны, заключившие соглашения об УВЗСТ, взяли на себя обязательства реализовать целый набор стандартов ЕС и изменить свои таможенные пошлины, исключаяющие их членство в ЕАЭС. Однако «серединная страна» может входить в разные ЗСТ (в том числе

УВЗСТ). Кроме того, внеблоковые государства могут поддерживать углубленные экономические отношения с обоими блоками. Сами интеграционные блоки способны согласовывать условия, приемлемые для обеих сторон.

В качестве альтернативы для статус-кво, при котором несовместимость вызывает трения, мы предлагаем «серединным странам» перспективное решение на базе сочетаемых друг с другом опций. Наше предложение даст им возможность извлечь пользу из торговых отношений с обоими блоками, а не делать ставку лишь на один из них, полностью теряя связь с другим.<sup>47</sup> Такое развитие событий помогло бы «серединным странам» добиться процветания и укрепить стабильность. Кроме того, оно дало бы им возможность расширить свободу действий во взаимоотношениях с ЕС, а также Россией и ЕАЭС вместо оппортунистической демонстрации своей лояльности той или иной стороне и получения экономической выгоды в качестве награды. Цели предложения заключаются в следующем:

- гарантировать, чтобы экономические отношения не являлись источником конфликта ни между Россией и ЕС, ни между Россией и «серединными странами»,
- содействовать благосостоянию «серединных стран» за счет укрепления экономических связей, таким образом создавая для них стимулы к активизации двух других переговорных направлений: архитектура безопасности и региональные конфликты.

47 Все стороны должны добросовестно прилагать усилия для учета всех вопросов, вызывающих озабоченность других стран по соблюдению норм ВТО и других международных обязательств, чтобы обеспечить уровень доверия, необходимый для заключения любого нового соглашения.

Наше предложение состоит из трех элементов:

1. меры по содействию многовекторности торговых отношений «серединных стран»,
2. механизмы трехсторонних консультаций между ЕАЭС, ЕС и странами, не входящими ни в один из этих блоков,
3. согласованные нормы поведения для блоков.

### **Многовекторность торговых отношений**

Многовекторность торговых отношений, под которой мы подразумеваем создание работающего и взаимовыгодного торгового режима для «серединных стран» как с ЕС, так и с ЕАЭС, может способствовать экономической диверсификации. Распределение рисков и снижение зависимости «серединных стран» от одного торгового партнера могут оздоровить экономические отношения в регионе. Экономическая диверсификация включает в себя географическое расширение числа торговых партнеров и увеличение спектра товаров для коммерческих сделок с внешними партнерами. И хотя экономические эффекты такой диверсификации могут различаться в зависимости от уровня развития государства и его положения в глобальных цепочках создания стоимости, политические результаты были бы схожи для всех «серединных стран»: диверсификация расширит свободу действий этих государств и даст им инструмент для решения проблемы вынужденного выбора из двух блоков.

С целью обеспечения многовекторности торговых отношений мы предлагаем ряд принципов взаимодействия между ЕС и ЕАЭС и

особые схемы для каждой «серединной страны». Государствам, заключившим соглашение об УВЗСТ, нужны взаимовыгодные схемы для торговли с Россией и ЕАЭС. Для «серединных стран», входящих в состав ЕАЭС, требуются соглашения, упрощающие экономические связи с ЕС. В свою очередь, внеблоковый Азербайджан мог бы извлечь выгоду из системы мер по укреплению взаимоотношений с обеими сторонами.

### *Меры по укреплению связей между ЕС и ЕАЭС*

Развитие договорного взаимодействия между ЕС и ЕАЭС способствовали бы достижению многовекторности торговых отношений для любой из «серединных стран», поскольку нынешнее отсутствие формального сотрудничества усиливает динамику игры с нулевой суммой. И хотя ЕС отказывается взаимодействовать с ЕАЭС как блоком, перемена такого отношения возможна в случае достижения позитивных результатов по двум другим элементам регионального порядка. (Кроме того, Беларусь должна была бы присоединиться к ВТО, поскольку Евросоюз требует от всех участников ЕАЭС вступления в ВТО до принятия дополнительных договоренностей с этим блоком.) В таких обстоятельствах желательным было бы развитие трех форматов взаимодействия между ЕС и ЕАЭС.

Во-первых, для гармонизации норм технического регулирования и разрешения конфликтов по вопросам транзита все стороны могли бы сформировать постоянную рабочую группу ЕС-ЕАЭС, которая уделяла бы особое внимание интересам «серединных стран» и их правовым обязательствам по отношению к обоим региональным блокам. Их способность улучшить торговые отношения с обоими союзами, в первую очередь, зависит от механизмов предотвращения

противоречий между обязательствами членов ЕАЭС и нормами ЕС. Многие технические стандарты ЕС и ЕАЭС уже совместимы. Многие годы ЕАЭС стремился приблизить свои стандарты и нормы к европейским или международным. В случае несовместимости стандартов есть возможность их взаимного признания. Нормативное сближение означало бы значительное сокращение транзакционных издержек «серединных стран».

Во-вторых, можно было бы договориться о рамочном соглашении между ЕС и ЕАЭС, охватывающем торговые вопросы. Оно предполагало бы определенные элементы упрощения процедур торговли и дальнейшего нормативного сближения. Кроме того, ЕС и ЕАЭС могли бы создать соответствующий политический контекст, чтобы показать, что между УВЗСТ и ЕАЭС нет противоречия и что их конечная цель заключается в сближении *acquis* ЕС и норм ЕАЭС.<sup>48</sup> Это могло бы снять политическую напряженность и ощущение вынужденного для «серединных стран» выбора из двух вариантов.

В-третьих, стороны могли бы договориться о взаимоприемлемых рамочных условиях торговли для третьих стран, не входящих в состав ЕС и ЕАЭС и не подписавших соглашения об УВЗСТ. Эти условия можно было бы сразу применить к Азербайджану, если Баку заинтересован в таких мерах. В будущем их можно адаптировать для стран, выходящих из своих текущих торговых договоренностей. Если, например, будущее правительство Молдовы решило бы покинуть УВЗСТ, оно могло бы использовать предложенные рамочные условия.

48 В данном случае мог бы оказаться полезным пример соглашения между ЕАЭС и КНР, констатирующего отсутствие противоречий между евразийским интеграционным проектом и китайской инициативой «Один пояс, один путь». Похожее общее соглашение между ЕС и ЕАЭС о том, что их интеграционные инициативы не противоречат друг другу, могло бы существенно снизить напряженность в регионе.



Наконец, в долгосрочной перспективе стороны могли бы обсудить потенциал создания ЗСТ между ЕС и ЕАЭС.

### *Предложения для «серединных стран»*

Мы исходим из того, что действующая структура соглашений «серединных стран» (то есть соглашения об УВЗСТ для Грузии, Молдовы и Украины и членство в ЕАЭС для Армении и Беларуси), сохранится, но ее можно адаптировать для целей облечения многовекторной торговли. Безусловно, в каждом случае необходимые для этого решения будут разными. Ниже приводится описание предлагаемых модификаций.

**Грузия и Армения:** Опыт Грузии и Армении содержит важные примеры для других государств. С учетом их текущих обязательств они приняли меры, позволяющие им поддерживать сравнительно эффективные многовекторные торговые отношения. Обе страны продемонстрировали, что можно склоняться к одной стороне, не разрывая связей с другой. Безусловно, Грузия может извлечь выгоду из дальнейшей формализации договоренностей по применению норм ЗСТ СНГ в отношениях с Россией, особенно в части развития механизмов разрешения споров. Будущие соглашения между ЕС и ЕАЭС принесли бы пользу и Армении. Однако, по сравнению с другими «серединными странами», Грузия и Армения смогли добиться сравнительного баланса.

**Беларусь:** Для Беларуси желательным вариантом является СВРП с ЕС по образцу Армении. Однако необходимым первым шагом было бы завершение вступления Беларуси в ВТО. Рабочая группа ВТО по присоединению Беларуси была создана в 1993 году и после

долгого периода бездействия возобновила свою работу в январе 2017 года. Последние консультации состоялись в июле 2019 года.<sup>49</sup>

**Молдова и Украина:** Договоренности Грузии с Россией могли бы стать примером для Молдовы и Украины, однако, с учетом официальной линии Москвы, здесь понадобились бы дополнительные переговоры для обеспечения совместимости торговых отношений. Всем сторонам (то есть обеим рассматриваемым странам, ЕС, РФ и ЕАЭС) необходимо проявить гибкость и готовность к взаимоприемлемым компромиссам, согласующимся с их обязательствами в рамках ВТО, их интеграционными проектами и действующими международными соглашениями. Модель процесса адаптации УВЗСТ может ориентироваться на опыт трехстороннего соглашения между Брюсселем, Москвой и третьими странами, достигнутого в период, предшествующий расширению ЕС 2004 года. На финальном этапе этого процесса между ЕС, РФ и присоединяющимися странами Центральной и Восточной Европы (Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия и Словения) проводились масштабные переговоры. Тогда переговорщики со стороны ЕС учли обеспокоенность России, в том числе, по вопросам экспорта алюминия в Венгрию и транзитного коридора в российский эксклав Калининград (через Литву), и соответствующим образом скорректировали свою позицию.<sup>50</sup>

Разрешение споров о торговых соглашениях Украины имеет особенно важное значение. В частности, Россия выразила озабоченность относительно возможности реэкспорта производимых в ЕС товаров через Украину на территорию РФ. Для разрешения этого вопроса

49 Accessions: Belarus // World Trade Organization.

50 Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия-ЕС. Принято 27.04.2004 в Люксембурге // Официальный интернет-ресурс Президента России, 27.04.2004.

могут быть рассмотрены возможности введения дополнительных мер, связанных с имплементацией правил определения страны происхождения товаров, чтобы Москва могла вернуться к реализации ЗСТ СНГ в своих торговых отношениях с Украиной.<sup>51</sup> В ходе переговоров стороны могли бы заявить о серьезных намерениях создать механизмы для разрешения вызывающих озабоченность вопросов с учетом существующих обязательств сторон. Кроме того, такого рода переговоры могли бы помочь найти приемлемые для всех сторон решения по положениям УВЗСТ, противоречащим отдельным соглашениям СНГ. Например, обязательство Украины перейти к использованию ряда технических стандартов ЕС входит в противоречие с Соглашением СНГ о проведении согласованной политики в области стандартизации, метрологии и сертификации, фигурирующим в статье 11 Договора о ЗСТ СНГ в качестве обязательного к исполнению подписавшими сторонами.<sup>52</sup> Приемлемые для всех сторон компромиссы по этим вопросам позволили бы Украине возобновить свободную торговлю с Россией посредством механизма ЗСТ СНГ.

В нормализации коммерческих отношений с Молдовой ключевую роль играет обеспокоенность РФ вопросом стандартизации, в частности, в связи с доступом российских товаров на рынок после перехода Кишинева на стандарты ЕС.<sup>53</sup> В сущности, переговоры между Россией и Молдовой о нормализации торговли, состоявшиеся в 2016 году, были посвящены именно вопросам стандартизации, фитосанитарных мер и сертификации.<sup>54</sup> В обмен на достигнутое

51 Следует отметить, что ЕС не разделяет мнение Москвы относительно необходимости дополнительных мер для решения вопроса реэкспорта товаров ЕС через Украину.

52 См. Совет глав правительств СНГ, 2011.

53 CaŃus, 2014.

54 Foaia de parcurs, ca mijloc de normalizare a schimburilor comerciale cu Rusia // Sputnik Moldova, 5.07.2016.

в результате переговоров решение этого вопроса Москва могла бы полностью нормализовать торговые отношения с Кишиневом.

Кроме того, ЕАЭС мог бы инициировать переговоры со странами, подписавшими УВЗСТ, по соглашениям, аналогичным достигнутому с Китаем в 2018 году.<sup>55</sup> Оно упростило процедуры торговли, не предусматривая при этом создания зоны свободной торговли.

**Азербайджан:** В настоящий момент Азербайджан, по-видимому, не особенно стремится к упрощению торгового режима с ЕС и ЕАЭС, поскольку в структуре его экспорта преобладает углеводородное сырье. Являясь, однако, единственной страной региона, не связанной обязательствами в данной сфере, Азербайджан предоставляет ЕС и ЕАЭС возможность договориться о торговых соглашениях, приемлемых для всех сторон. Баку, Брюссель и Москва могли бы начать переговоры при помощи трехстороннего механизма, описанного в следующем разделе, с целью достижения такого соглашения.

**Резюме:** Предложенный набор решений, даже при их успешном внедрении, не создал бы цельной инфраструктуры для развития торговли в регионе. Как ни печально, эта цель в среднесрочной перспективе представляется недостижимой. Однако предложенные решения существенно улучшили бы ситуацию по сравнению со статус-кво и позволили бы сторонам извлекать выгоду из нормализованных, а в некоторых случаях углубленных, многовекторных торговых отношений.

<sup>55</sup> Евразийская экономическая комиссия. Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Китайской Народной Республикой, с другой стороны, 17.05.2018.

## Трехсторонние консультации

Мы предлагаем дополнить эти усилия по достижению соглашений, упрощающих многовекторную торговлю, механизмом постоянных и всеобъемлющих трехсторонних консультаций по вопросам, представляющим интерес для «серединных стран» в их отношениях с обоими блоками. Для каждого государства, не являющегося членом таможенного союза (Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина), целесообразно определить отдельный механизм консультаций с участием высокопоставленных представителей ЕС, ЕАЭС и соответствующей «серединной страны».<sup>56</sup>

Основная цель трехсторонних механизмов заключалась бы как в краткосрочном реагировании (например, в случае споров по фитосанитарным стандартам), так и в проведении консультаций о потенциальных изменениях в экономических соглашениях. Стороны принимали бы на себя обязательство задействовать соответствующие механизмы и информировать друг друга о переменах в своих торговых режимах или других планах экономической интеграции, которые могут затронуть какую-либо из других сторон. Любая из них могла бы поднять беспокоящий ее вопрос и созвать по нему консультации.

Кроме механизма официальных консультаций, следовало бы сформировать параллельные неправительственные трехсторонние группы с участием представителей бизнеса и экспертов. При этом можно было бы взять за основу саммиты «Деловой двадцатки» и «Экспертной двадцатки», проходящие параллельно

<sup>56</sup> Представители других организаций (например, СНГ) и стран могли бы присоединиться к механизму консультаций для рассмотрения конкретных вопросов, входящих в сферу их компетенции.

саммитам G20. Они могли бы разрабатывать решения и предлагать их правительствам либо публично выступать с рекомендациями. Консультации представителей бизнеса и экспертов имеют более низкий политический профиль, чем официальные консультации, поэтому им были бы легче найти общий знаменатель. Со временем неправительственные группы могли бы напрямую способствовать успеху официальных консультаций.

### **Нормы поведения для блоков**

Вместе с разработкой соглашений для сглаживания существующих противоречий и созданием механизмов постоянных консультаций, ЕС и ЕАЭС в равной мере должны соблюдать три нормы, регулирующие их поведение в регионе. Во-первых, чтобы развеять взаимные опасения, каждому блоку следует признать легитимность другого в его актуальном составе. Этот шаг подразумевал бы политическое обязательство не «переманивать» членов другого союза, не поощрять выход из него и не подрывать его единство. Данное обязательство не касалось бы таких суверенных решений государств-членов, как решение о выходе из одного союза или присоединении к другому. Но обе стороны обязались бы не поощрять такие действия и не провоцировать другие разногласия. Основное внимание следует уделить переговорам и взаимодействию, признав при этом другой блок в качестве легитимного партнера, с которым следует обращаться так же, как с любым другим из бесчисленных региональных экономических союзов, существующих в мире.

Во-вторых, ЕС и ЕАЭС следует взять на себя обязательство проводить консультации по планируемым существенным изменениям в торговых и экономических договоренностях на территории региона.

Говоря конкретнее, оба блока должны принять обязательство вести обсуждение и по возможности достигать согласия по основным новым инициативам, в том числе по вопросам потенциального расширения своего состава, принимая во внимание приоритеты региональной стабильности и экономические интересы всех сторон. Эта норма помогла бы избежать ситуаций, когда неожиданные решения одного блока воспринимались другим как угроза. Следует отметить, что расширение Евросоюза подразумевает намного больше, чем сугубо экономическую интеграцию: в числе прочего, оно включает в себя обязательства в политической и правовой сферах, а также в области безопасности. Однако, исходя из текущих решений ЕС, указывающих, что Соглашение об ассоциации «не предоставляет статуса кандидата на вступление в Евросоюз, а также не создает обязательств присвоения такого статуса... в будущем», целесообразно было бы принять обязательства по проведению консультаций до изменения такого рода решений.<sup>57</sup>

В-третьих, обоим блокам следует возобновить свои обязательства по уважению текущего выбора «серединных стран» в сфере экономической интеграции, то есть обязаться не склонять их к выбору одного блока или выходу из текущих экономических отношений, если они достигают приемлемых для обеих сторон соглашений по многовекторной торговле и проводят консультации по вопросу будущих изменений при помощи трехстороннего механизма. Иными словами, при условии достижения компромиссов по существующим торговым спорам, Россия отказалась бы от цели добиться вхождения Грузии, Молдовы и Украины в состав ЕАЭС, а ЕС принял бы тот факт, что будущие торговые отношения с Арменией и Беларусью развивались бы с учетом их членства в ЕАЭС, отказываясь

57 European Council. Conclusions of the European Council Meeting. Memorandum, 15.12.2016.

от влияния на интеграционные предпочтения соответствующих стран. Разумеется, «серединные государства» сохранили бы свое суверенное право на интеграционную переориентацию в будущем, но это обязательство гарантировало бы, что любые изменения курса совершались бы без внешнего давления.

Такие нормы снизили бы трения и устранили нежелательные разногласия (тем самым минимизируя риски перевода вопросов экономической политики в сферу дискурса по вопросам безопасности), но не ограничили бы свободу выбора внеблоковых стран. Вместе с соглашениями по многовекторной торговле и механизмами трехсторонних консультаций эти нормы создали бы сильные стимулы к отказу от практики экономического принуждения, ставшей в регионе обычным делом.

## **Заключение**

Улучшение возможностей для экономического развития «серединных стран» может способствовать прогрессу по двум другим спорным элементам регионального порядка — архитектуре безопасности и региональным конфликтам — а также получить дополнительный импульс в случае достижения такого прогресса. Но данный элемент крайне важен и сам по себе, учитывая экономическую и политическую значимость недавних разногласий по вопросам торговых режимов. Наши предложения направлены на формирование развитых многовекторных торговых отношений между всеми странами региона, а также норм и механизмов для предотвращения споров между этими странами в будущем. В случае реализации данные предложения уменьшили бы вероятность превращения экономических отношений в источник конфликта и



способствовали бы экономическому процветанию «серединных стран», таким образом создавая стимулы к разрешению других вопросов регионального порядка.



## **Региональные конфликты**

*Самуэль Чаран, Василий Филипчук, Ульрих Кюн, Андрей Попов,  
Николай Силаев, Олеся Вартамян*

Любая попытка пересмотра регионального порядка в постсоветской Европе и Евразии неизбежно должна будет включать меры по урегулированию затянувшихся конфликтов региона. Для государств, затронутых конфликтами, они являются самой значительной проблемой безопасности и ключевым элементом внутренней политики. На уровне региона конфликты осложняют торговлю, обостряют социальные проблемы, ослабляют систему управления, способствуют росту напряженности и ограничивают личные связи. На международном уровне споры о статусе зон конфликта и присутствие в этих зонах третьих сторон зачастую заводят в тупик многосторонние переговоры. Многие западные страны считают изменения в связанных с конфликтами процессах — в особенности в поведении России — необходимым условием для начала более общего обсуждения регионального порядка. Российские власти, в свою очередь, заявляли, что для достижения стабильности в регионе страны Запада должны изменить свою политику в отношении конфликтов.

Таким образом, пересмотр регионального порядка должен обеспечить конкретные сдвиги в управлении конфликтами и их урегулировании. Разрешение разногласий по вопросам архитектуры безопасности и экономической интеграции будет невозможным, если параллельно не будет предприниматься шагов по конфликтам.

В данной главе предлагается комплексная программа по деэскалации конфликтов: вовлеченные стороны договариваются о реализации ряда мер, направленных на облегчение жизни затронутых конфликтом людей и ослабление напряженности на местах, и в то же время возобновляют свои обязательства искать варианты урегулирования конфликта, приемлемые для всех сторон. Такая программа содержала бы конкретные шаги по смягчению последствий конфликта, в то же время повышая уверенность затронутых государств в том, что формат многосторонних переговоров заработает с возобновленной целеустремленностью. Подобная система мер не может гарантировать результатов, но общая схема ясна: в обмен на содействие нормализации ситуации на местах затронутые конфликтом государства получили бы от главных международных игроков (например, США, России, Европейского союза и его ключевых стран-членов, а также Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе твердые политические обещания возобновить усилия по достижению приемлемого для всех сторон способа урегулирования конфликта.

Наше предложение подразумевает, что параллельно будут вестись переговоры по двум остальным элементам в споре о региональном порядке архитектуры безопасности и экономической интеграция, то есть геополитика и геоэкономика — и что в этих переговорах будут достигнуты заметные результаты и что перспектива нахождения приемлемого для всех сторон соглашения покажется ключевым игрокам вероятной. Иными словами, набор предлагаемых нами инструментов следует применять в региональном контексте, который коренным образом отличается от сегодняшнего благодаря сложившейся в ходе этих параллельных переговоров атмосфере. Мы исходим из того, что для успеха трех переговорных процессов они должны протекать параллельно. Таким образом, наши предложения

рассчитаны на осуществление в определенных условиях, которые могут возникнуть в будущем, но которых не существует сегодня.

Следует также четко определить, что мы *не* рассматриваем в данной главе. Мы не критикуем и не обсуждаем достоинства действующих форматов переговоров или существующих соглашений по конфликтам. Мы не предлагаем решений, которые могли бы быть реализованы в случае сохранения нынешнего уровня геополитической напряженности. Кроме того, мы по возможности избегаем специфических рекомендаций для конкретных конфликтов. Наша цель заключается в описании приемлемой для всех сторон системы мер по урегулированию этого ключевого элемента в споре о региональном порядке.

Оставшаяся часть главы будет построена следующим образом. Сначала мы проанализируем взаимосвязь между конфликтами и остальными двумя элементами спора о региональном порядке. Высказывалось мнение, что необходимо добиться поэтапного прогресса в переговорах об одном или нескольких региональных конфликтах, прежде чем приступить к обсуждению двух других вопросов. В теории такие малые шаги, безусловно, возможны, но наш анализ показывает, что на практике они останутся незначительными, обратимыми и ограниченными, если параллельно не будут прилагаться усилия по другим направлениям, в первую очередь в отношении архитектуры безопасности. Мы показываем, что сегодняшняя ситуация — когда степень напряженности по вопросам архитектуры безопасности и экономической интеграции высок — создает конкретные и существенные препятствия как для управления конфликтами, так и, в еще большей мере, для их урегулирования. Эти три направления слишком тесно переплетены, чтобы рассматривать их по отдельности. Кроме того, мы описываем, как

успехи на других двух направлениях непосредственно облегчили бы управление конфликтами.

Некоторые утверждают, что региональные конфликты исчезли бы, если бы были достигнуты определенные результаты в урегулировании геополитических разногласий и прекращена поддержка сепаратистских движений из-за рубежа. Однако, как мы демонстрируем во втором разделе, у конфликтов есть и иные движущие силы, кроме факторов, связанных с разногласиями по геополитике и геоэкономике. Таким образом, мы показываем, что для конфликтов необходим отдельный процесс.

Затем мы описываем предлагаемый нами механизм реализации этого процесса. Он заключался бы в соглашении, привязывающем повышение эффективности управления конфликтами к возобновлению международных обязательств по проведению переговоров, направленных на урегулирование конфликтов. Мы предлагаем два набора возможных мер по управлению конфликтами, направленных как на облегчение страданий затронутого ими населения, так и на снижение военной напряженности и риска вооруженных столкновений. Кроме того, мы описываем принципы статусной нейтральности, которые должны соблюдаться, чтобы государства могли реализовать данные меры, не пересекая установленных «красных черт», даже в том случае, если у этих государств имеются принципиальные разногласия.

Затронутые конфликтами государства едва ли будут готовы реализовать описанные меры, не имея надежды на достижение успеха в переговорах о урегулировании. Поэтому предлагаемый нами процесс управления конфликтами был бы привязан к активизации международных усилий по нахождению вариантов их

урегулирования, приемлемых для всех сторон. Мы описываем ряд принципов, которые следует соблюдать в ходе переговоров. В заключительном разделе мы рассматриваем дополнительные стимулы, которые могут побудить государства и иные субъекты участвовать в этом процессе. В их число входят помощь в восстановлении и возможность вывода войск.

### **Взаимосвязь между конфликтами и другими элементами спора о региональном порядке**

Несмотря на то, что в корне большинства региональных конфликтов лежат главным образом межгрупповые или политические разногласия, все они (хотя и в разной степени) переплетены с геополитическими и геоэкономическими спорами между Россией и Западом. Эта взаимосвязь важна для понимания как недавней истории, так и перспектив улучшения ситуации в будущем. Наблюдатели и официальные посредники часто возмущены отсутствием результатов в различных переговорных форматах, созданных для урегулирования конфликтов. Действительно, даже малые шаги по управлению конфликтами — не говоря уже об их урегулировании — удавалось сделать нечасто, несмотря на тяжелый труд дипломатов и других должностных лиц. Мы полагаем, что эта динамика вызвана, в первую очередь, взаимосвязью между конфликтами и другими аспектами регионального порядка. В нынешних обстоятельствах шаги к урегулированию *или даже эффективному управлению конфликтами* могут потенциально привести к отрицательным последствиям в двух других областях для ключевых игроков. Так, зачем какому-либо из заинтересованных государств соглашаться на облегчение доступа к зоне конфликта для гуманитарных организаций, если это может поставить под угрозу его интересы

по вопросам архитектуры безопасности? Поскольку конфликты переплетены с более общими разногласиями, у государств мало стимулов соглашаться на меры по управлению конфликтами, даже если речь идет о проблемах, на первый взгляд не связанных с их урегулированием. В следующем разделе описано, какие ограничения статус-кво налагает на попытки управления конфликтами и как достижение соглашений на геополитическом и геоэкономическом уровнях могло бы способствовать успеху этих попыток.

### **Как статус-кво ограничивает эффективность управления конфликтами**

Текущие геополитические и геоэкономические разногласия в отношении регионального порядка ограничивают эффективность управления конфликтами и препятствуют их урегулированию. Главная причина состоит в том, что у России нет стимулов согласиться на урегулирование конфликтов, если такой шаг повысит вероятность дальнейшего расширения евроатлантических институтов. Есть и другие:

- Вопрос, какие страны участвуют в формировании потенциальных миротворческих сил для урегулирования регионального конфликта, немедленно привязывается к геополитическому противостоянию. Считается, что для всех заинтересованных держав их геополитическое соперничество важнее эффективного миротворчества. Так, в Нагорном Карабахе стороны неоднократно отказывались проводить миротворческие операции, отчасти во избежание дальнейшей проекции геополитического соперничества на конфликт.<sup>58</sup>

58 De Waal T. Prisoners of the Caucasus: Resolving the Karabakh Security Dilemma // Carnegie Europe, 16.06.2016.



- Сегодня бытует мнение, что управление конфликтами способствует продвижению российской повестки, поскольку закрепляет статус-кво, не приемлемый для других сторон. Так, в Тбилиси многие считают, что шаги к нормализации жизни на местах в зонах конфликта стабилизируют ситуацию и таким образом способствуют закреплению статус-кво, который в Грузии считается неприемлемым.<sup>59</sup> Тем самым высокий уровень политической напряженности в определенных случаях снижает для государств и иных субъектов стимулы к сотрудничеству с Россией в области управления конфликтами.
- Нынешний уровень геополитического противостояния усиливает восприятие угрозы некоторыми государствами региона, у которых возникает ощущение, что они находятся на линии перекрестного огня между крупными державами. Усиленное восприятие угрозы, в свою очередь, снижает готовность к усилиям в гуманитарной сфере.
- Перспектива вступления в евроатлантические институты дает повод элитам стран-кандидатов не делать никаких шагов к примирению и не предпринимать иных мер по управлению конфликтом. Тесное взаимодействие с ЕС или Организацией Североатлантического договора (НАТО) либо членство в этих организациях многими гражданами этих стран рассматривается как самый быстрый путь к разрешению конфликта. Они аргументируют это тем, что благодаря евроатлантической интеграции страна станет настолько привлекательной что, люди по другой

<sup>59</sup> Так, это привело к ограничению деятельности международных неправительственных организаций – в том числе гуманитарных – в субъектах, где ведутся конфликты. См. Fischer S. The EU's Non-Recognition and Engagement Policy Towards Abkhazia and South Ossetia // Brussels: EU Institute for Security Studies, December 2010.

стороне линии конфликта забудут о своих страхах, обидах и чаяниях и захотят безоговорочную реинтеграцию.<sup>60</sup>

- В результате общей конфронтации с Россией по вопросам регионального порядка западные государства не склонны предлагать странам региона стимулы к принятию мер по управлению конфликтами. Некоторые полагают, что это означало бы наделение России правом вето в отношении взаимодействия Запада с государствами региона.<sup>61</sup>
- Геополитические разногласия ослабили ключевые многосторонние организации, обладающие мандатом на управление конфликтами, в первую очередь, ОБСЕ и Совет Европы. Эти организации стали полем битвы в геополитической борьбе, что резко ограничило их способность эффективно реагировать на кризисы и конфликты.<sup>62</sup>
- Геополитическая напряженность была ключевым фактором, закрутившим на местах спираль эскалации, которая привела к войне и, тем самым, к полному разрушению системы управления конфликтами. Так, разногласия по поводу возможного вступления Грузии в НАТО во время и после бухарестского саммита НАТО в апреле 2008 года способствовали росту напряженности,

60 Так, например, при подписании Грузией Соглашения об ассоциации с ЕС Ираклий Гарибашвили, в то время премьер-министр страны, обратился к «моим братьям и сестрам — абхазам и южным осетинам», объясняя им, что у них есть «уникальная возможность воспользоваться теми благами, которые обеспечивает ассоциация с Европой». По-видимому, Гарибашвили исходил из того, что «ассоциация с Европой» устранил необходимость в общественном примирении. Georgia, EU Sign Association Agreement // Civil Georgia, 27.06.2014.

61 Данный тезис рассматривается на примере Грузии в публикации: Wilson D. Georgia's Path to NATO. Washington, D.C.: Atlantic Council, February 2014. P. 2.

62 Последствия для ОБСЕ рассматриваются в публикации: Lehne S. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 22.09.2015. Исключением отчасти является Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине.

которая менее чем четыре месяца спустя спровоцировала войну.<sup>63</sup>

- Геополитическая напряженность создает стимулы государства к эскалации конфликта на местах чтобы повлиять на процесс переговоров на международном уровне.
- Геоэкономическое соперничество в регионе дополнительно осложняет торговлю через линию конфликта.<sup>64</sup>

### Положительное воздействие прогресса по двум другим направлениям на управление конфликтами и урегулирование конфликтов

Если статус-кво тормозит конструктивные шаги по конфликтам, то успехи на других двух направлениях способствовали бы более эффективному управлению конфликтами и повысили бы вероятность нахождения приемлемого для всех урегулирования. Движение к достижению согласия в геополитических и геоэкономических спорах создали бы следующие стимулы:

- Москва была бы в гораздо большей степени заинтересована в том, чтобы допустить проведение переговоров о конфликте, если бы параллельно велись переговоры о дальнейшем расширении региональных институтов в сфере безопасности. В настоящее время единственная возможность для России остановить продвижение евроатлантических структур к собственным границам заключается в том, чтобы увеличить цену этого продвижения, в том

63 См. Чарап, Колтон, 2017. С. 85-86; de Waal T. The Caucasus: An Introduction, Oxford, UK: Oxford University Press, 2010. Стр. 208–209.

64 В частности, это касается Грузии.

числе за счет существующих конфликтов; ситуация изменилась бы, если бы разногласия по поводу архитектуры безопасности были урегулированными.

- Со снижением напряженности в регионе значительно расширилось бы политическое пространство для многосторонних договоренностей о мерах управления конфликтами, от миротворчества до вопросов образования, инфраструктуры, здравоохранения и другой гуманитарной деятельности. В настоящее время эти меры либо блокируются из-за напряженности, либо, если они существуют, их эффективность ограничена, поскольку они не основаны на договоренностях между всеми сторонами.
- В случае снятия геополитической напряженности за счет проведения параллельных переговоров об архитектуре безопасности крупные державы и заинтересованные международные организации могли бы гораздо эффективнее, активнее и слаженнее вести посредническую деятельность.
- В случае разрешения споров об экономической интеграции к удовлетворению всех сторон возникли бы новые возможности торговли через конфликтные линии.
- В случае снижения геополитической напряженности у государств было бы больше стимулов к снятию барьеров для общения между людьми по разные стороны линий соприкосновения.
- Снижение напряженности стимулировало бы государства и иные субъекты к конструктивному и согласованному взаимодействию по связанным с конфликтами вопросам, поскольку им уже не нужно было бы проявлять лояльность к своим патронам,

придерживаясь жестких позиций. Иными словами, нынешняя ситуация — в которой определенные государства и иные субъекты могут выступать в роли «агентов» сторон геополитического конфликта — если и не изменилась бы в корне, то значительно смягчилась бы.

- Аналогично, при достижении результатов на геополитическом направлении выросла бы готовность крупных держав напрямую поощрять конструктивное поведение в отношении конфликтов.
- Возможно, шаги к разрешению геополитических споров уменьшили бы относительное значение инструментов «жесткой силы» и способствовали бы более широкому использованию «мягкой силы», в особенности Россией. Когда забота о национальной безопасности уже не будет главным политическим фактором, репутация страны в регионе станет более важным соображением при принятии решений, что сделает обращение Москвой к мерам принуждения менее вероятным.
- Снижение уровня геополитического противостояния посредством переговоров снизило бы мотивацию сторон к попыткам навязать друг другу собственную позицию в территориальных спорах. В этих обстоятельствах можно даже представить себе нестандартные шаги к достижению результатов в управлении конфликтами, *несмотря* на разногласия в отношении статуса спорных территорий. Вероятно, появилось бы больше возможностей для переговоров о механизмах взаимодействия между центральными правительствами и иными субъектами.
- Снижение геополитической напряженности могло бы оказать позитивное влияние на внутреннюю политику государств региона.

Оно могло бы уменьшить политическую поляризацию в этих странах и упрочить позиции умеренных политических сил. Государства региона с большей вероятностью стали бы отдавать приоритет экономическому развитию перед соображениями безопасности. С приходом к власти политиков, занимающих умеренные позиции, выросла бы вероятность проведения внутренних политических реформ, способствующих урегулированию конфликта, таких как децентрализация.

## **Региональные конфликты исходят не только от геополитики**

В предыдущем разделе мы показали взаимосвязь между конфликтами и геополитическими и геоэкономическими элементами спора о региональном порядке. Однако решение этих вопросов не привело бы к исчезновению конфликтов в постсоветской Европе и Евразии.<sup>65</sup> У конфликтов есть движущие силы, не связанные с разногласиями по вопросам архитектуры безопасности и экономической интеграции. Поэтому обращение к затянувшимся конфликтам необходимо как самостоятельная задача в рамках общего процесса.

Мировой опыт урегулирования конфликтов показывает, что прекращение поддержки одной из сторон из-за рубежа само по себе не приводит к общественному примирению. Конфликты часто подпитываются чувством обиды и межгрупповыми трениями, в особенности в случае масштабного применения насилия. Иными словами, смягчение разногласий на международном уровне не

<sup>65</sup> Следует отметить, что в многочисленных обсуждениях конфликтов преобладает противоположное мнение: так, некоторые представители Киева считают, что конфликт на Донбассе немедленно разрешился бы, если бы Россия прекратила поддержку вооруженного восстания.

обязательно устранил внутренние движущие силы конфликта. Это хорошо видно на примере конфликта в Нагорном Карабахе и вокруг него. В его отношении Россия и Запад преследуют схожую политику. Даже на пике украинского кризиса 2014 года российским, французским и американским дипломатам (представителям трех стран – сопредседателей Минской группы ОБСЕ, главной платформы переговоров по конфликту), в том числе на министерском уровне, удалось выработать общую позицию в отношении Нагорного Карабаха.<sup>66</sup> Однако конфликт продолжается, и стороны практически не в состоянии предпринять какие-либо шаги в направлении мирного соглашения.

Хотя взаимные обиды частично объясняют устойчивость нагорно-карабахского конфликта (а также и других конфликтов в регионе), как здесь, так и в других случаях существует еще один уровень противоречий между сторонами: глубоко различающиеся нарративы, с помощью которых описывается конфликт. Дональд Горовиц в своем анализе этнической и расовой фрагментации и политического раскола в ЮАР назвал такие противоречия «мета-конфликтом».<sup>67</sup> По мнению Горовица, в дополнение к собственно расовому конфликту, противоречащие друг другу способы его описания и объяснения способствовали разделению общества в ЮАР и препятствовали примирению:

*Южноафриканское общество разделено идеологическими барьерами, соответствующими глубокому расхождению представлений о том, как следует понимать общество и каким образом его нужно*

66 См., например, Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries. 4.12.2014 // OSCE. См. также: Маркедонов С. Постсоветский эксклюзив. Как Карабах может сблизить Россию и Запад. Московский центр Карнеги, 2.10.2017.

67 Horowitz D. L. A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1991. с. 27.

*организовать. В других обстоятельствах знания об обществе могут накапливаться кумулятивно, но в ЮАР практически каждая попытка интерпретации предполагает возвращение к исходным принципам и даже к исходным фактам.*

Таким образом, резюмирует Горовиц,

*в ЮАР не один конфликт и даже не один тип конфликта, а два. Есть собственно конфликт, и есть метаконфликт — конфликт о природе конфликта. Эти конфликты не совпадают друг с другом, и ни один из них нельзя полностью свести к другому.<sup>68</sup>*

Несмотря на существенные различия между южноафриканским и постсоветскими конфликтами, на территории всего региона можно наблюдать подобные метаконфликты, то есть конфликты о природе конфликта.

В конфликтах на территории постсоветской Европы и Евразии мы видим не только столкновение противоречивых и несовместимых проектов государственного и национального строительства и соответствующих версий исторической памяти, но и глубокие противоречия в отношении того, что Горовиц назвал «исходными принципами» и «исходными фактами». Мы наблюдаем яростные споры о природе конфликтов, в том числе о правильном определении сторон (например, о терминах «сепаратисты» и «марионетки»), об источниках и движущих силах конфликта, о том, как и когда начались конфликты и что препятствует их урегулированию. Так, согласно преобладающему среди грузин нарративу, абхазский и южноосетинский сепаратизм конца 1980-х — начала 1990-х годов

68 Horowitz, 1991. с. 1–2.



был вызван и поддерживался правительствами СССР и России. С другой стороны, большинство абхазов и южных осетин считают, что их конфликт велся с правительством Грузии, которое, по их мнению, получало поддержку из Москвы.<sup>69</sup>

Хотя спорам об интерпретации и способам определения групп и их отношения к «другим» посвящено множество научных исследований, политики зачастую не понимают, что этот дискурсивный уровень конфликта как минимум так же важен, как и его «материальная» реальность.<sup>70</sup>

Метаконфликты в регионе существенно различаются по своему накалу. Противоположные нарративы о нагорно-карабахском конфликте имеют огромное влияние и глубоко укоренены в жизни соответствующих обществ.<sup>71</sup> Это едва ли удивляет, если учесть глубину взаимных обид в данном случае. Но даже в тех ситуациях, когда уровень взаимного недовольства невысок, можно обнаружить метаконфликт. Например, в Молдове существуют совершенно разные интерпретации приднестровского конфликта. Некоторые видят в нем столкновение с румынскими националистами, стремящимися к «воссоединению» Молдовы и Румынии и насильственной ассимиляции жителей Приднестровья, в то время как другие считают сепаратистский регион инструментом российской политики, используемым для подрыва зарождающейся демократии.

69 См. Жидков С. К. Бросок малой империи. Майкоп: Адыгея, 1996.

70 См., например: Шнирельман В. А. Войны памяти: мифы, идентичность и политика в Закавказье. Москва: Наука, 2003; Brass P. R. Theft of an Idol: Text and Context in the Representation of Collective Violence. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997; Brubaker R. Ethnicity Without Groups. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.

71 См., например: Sotieva L., Inallpa A., Javakhishvili J., Kvarchelia L. Envisioning Peace: An Analysis of Grassroots Views on the Nagorny Karabakh Conflict. London: International Alert, October 2018.

Под влияние метаконфликта попадают не только стороны соответствующего конфликта. Спор о различных вариантах объяснения и интерпретации одних и тех же событий влияет и на тех, кто пытается выступить в роли посредника. Сознательно или бессознательно, посредники усугубляют метаконфликт собственной позицией или вносимыми предложениями. В условиях метаконфликта третьим сторонам практически невозможно сохранить полную беспристрастность и еще сложнее добиться, чтобы эту беспристрастность признали и сами участники конфликта.

### **Предложение, часть I: управление конфликтами**

Даже если бы ключевые игроки пришли к соглашению по другим двум элементам регионального порядка, питающие конфликт взаимные обиды никуда бы не делись, что, по всей вероятности, означало бы продолжение конфликтов. Таким образом, для их урегулирования необходим отдельный процесс. В оставшейся части этой главы мы описываем наши представления о подобном процессе. Он должен включать в себя проведение переговоров в целях согласования более эффективного управления конфликтами, подтверждение обязательств по поиску приемлемых для всех сторон способов их урегулирования и стимулы, побуждающие все стороны участвовать в процессе. В этом разделе описаны предлагаемые меры управления конфликтами, подразделенные на две рубрики: «меры по облегчению страданий» и «меры укрепления доверия и безопасности (МДБ)». Для реализации нашего предложения необходимо будет создать постоянные площадки переговоров как в области управления конфликтами, так и в сфере их урегулирования. Состав этих

групп, разумеется, будет различаться для каждого конкретного случая. Однако самым важным принципом должно быть согласование каждого шага ключевыми сторонами. Согласование мер всеми сторонами — это то, чем данный процесс отличается от предпринятых в прошлом сторонами усилий, и то, что дает шанс на лучшие результаты.

### Меры по облегчению страданий

Мы используем термин «меры по облегчению страданий» для обозначения шагов, направленных на облегчение жизни людей, страдающих из-за конфликтов. Эта цель достойна сама по себе, но, кроме того, облегчение страданий имеет большое значение для создания стимулов к конструктивному участию в процессе урегулирования конфликтов. Недавнее исследование с большой выборкой дает основания полагать, что когда население в большей степени страдает из-за конфликтов, это ведет к повышению нестабильности.<sup>72</sup> Таким образом, меры по облегчению страданий могут создать взаимопонимание на микроуровне, которое будет способствовать проведению переговоров с более широким охватом. Они могут способствовать изменению межгрупповой динамики, укреплению доверия и взаимозависимости и созданию более благоприятной среды для урегулирования конфликта. Со временем они могут даже смягчить базовые расхождения в нарративах и взаимные обиды, закрепляя взаимодействие между группами населения, разобщенными в прошлом.

72 См. Buhaug H., Cederman L.-E., Gleditsch K. S. Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War. // International Studies Quarterly, Vol. 58, No. 2, 2014.

Меры по облегчению страданий в некоторой степени уже осуществляются в регионе (см. описание мер, реализованных правительствами Грузии, Молдовы, Армении и России, в приложении). Эти примеры демонстрируют, что определенные шаги возможны даже в нынешних неблагоприятных политических обстоятельствах. Однако ограниченный характер существующих мер также показывает, как сильно эти обстоятельства ограничивают пространство возможного.

Из нынешней практики мер по облегчению страданий в регионе можно вынести целый ряд уроков.

- Меры по облегчению страданий положительно сказываются на жизни местного населения, даже если влияния на перспективы урегулирования конфликта практически не наблюдается.
- Территориальные споры и связанные с ними разногласия по поводу статуса ограничивают эффективную реализацию программ, направленных на облегчение страданий.
- Сами программы ограничены по своему охвату вследствие недостаточной вовлеченности региональных государств, России и де-факто властей (не говоря уже о консенсусе между этими сторонами). Так, попытки Грузии разрешить абхазским компаниям пользоваться положениями соглашения с ЕС об Углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли провалились, поскольку абхазские власти отказались заниматься этим вопросом.
- Легитимность нынешних мер по облегчению страданий часто ставится под вопрос, так как не все заинтересованные стороны участвуют в их разработке.

В таблице 4.1 дан обзор мер по облегчению страданий. Некоторые из них и в настоящий момент реализуются в регионе, а другие взяты из общей мировой практики. Многие меры, которые на сегодняшний

**Таблица 4.1: Потенциальные меры по облегчению страданий в региональных конфликтах**

Экономические меры	Гуманитарные меры	Меры народной дипломатии
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Интеграция авто- и железнодорожных сетей</li> <li>• Инвестиции в проекты развития</li> <li>• Поддержка деятельности международных компаний в зонах конфликта</li> <li>• Взаимное признание номерных знаков</li> <li>• Создание торговых коридоров, пересекающих линии конфликта</li> <li>• Применение международных экономических соглашений в зонах конфликта</li> <li>• Доступ к национальной банковской системе для жителей зон конфликта</li> <li>• Возможность подключения к национальной электросети в зонах конфликта</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Облегчение процедуры пересечения линии конфликта</li> <li>• Выплата пенсий и зарплат жителям зон конфликта</li> <li>• Медицинское обеспечение жителей зон конфликта</li> <li>• Признание местных удостоверений личности</li> <li>• Допуск международных организаций и третьих стран к оказанию поддержки развитию гражданского общества в зонах конфликта</li> <li>• Предоставление доступа для доставки международной гуманитарной помощи в зоны конфликта</li> <li>• Техническая помощь по разминированию и другим мерам постконфликтного восстановления</li> <li>• Оказание поддержки местному медперсоналу и медицинским учреждениям в зонах конфликта</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Доступ к системе образования центрального правительства для жителей зон конфликта</li> <li>• Возможность вступления спортсменов из зон конфликта в национальные сборные</li> <li>• Возможность участия в национальных конкурсах в сфере культуры (например, «Евровидении»)</li> <li>• Поддержка участия жителей зон конфликта в международных стипендиальных программах</li> <li>• Возможность участия населения зон конфликта в общенациональных выборах</li> <li>• Отказ от блокировки веб-сайтов и социальных сетей, зарегистрированных в зонах конфликта</li> <li>• Разрешение пересекать зоны конфликта для граждан третьих стран</li> </ul>

день возможны в одной зоне конфликта, непредставимы в другой. Однако в иных политических обстоятельствах в отношении всех конфликтов региона можно было бы реализовать более масштабные меры. Таблица 4.1 предлагает набор возможных мер, из которого стороны могут выбрать самые подходящие для конкретного конфликта и адаптировать их к специфическим обстоятельствам. Разумеется, не все меры применимы ко всем конфликтам.

Фундаментальное различие между существующими сегодня мерами по облегчению страданий и нашим предложением заключается в том, что последнее по определению прошло бы согласование со всеми заинтересованными сторонами. Многие из нынешних мер по облегчению страданий, описанных в приложении, по сути, являются односторонними: они были приняты по инициативе одной стороны без поддержки, а иногда даже и без согласия других заинтересованных сторон. Эта динамика неизбежно ограничивает их легитимность и эффективность, поскольку стороны, не поддерживающие эти меры, имеют стимулы к тому, чтобы их саботировать. Мы призываем к реализации мер по облегчению страданий, согласованных всеми сторонами, или к повышению легитимности существующих мер за счет обеспечения поддержки со стороны всех заинтересованных субъектов. Это с большой вероятностью существенно повысило бы эффективность таких мер или, по меньшей мере, устранило бы препятствия, снижающие их действенность.

Такие меры по облегчению страданий — в дополнение к политическим попыткам примирения, проектам с участием молодежи по обе стороны конфликтных линий и просветительским проектам, посвященным теме мира, — предлагают единственную реалистичную возможность со временем разрешить метаконфликты и смягчить межгрупповые разногласия, в настоящее время существующие в

зонах конфликта в регионе. Без таких мер, урегулирование конфликтов невозможно.

## МДБ

Более эффективное управление конфликтами подразумевало бы не только реализацию мер по облегчению страданий, но и снижение напряженности в отношениях сторон и повышение уровня безопасности на местах.<sup>73</sup> Сегодня во многих зонах конфликта в регионе господствуют непредсказуемость, неопределенность и искажения в восприятии, создающие существенную опасность возобновления или усиления боевых действий. Меры по снижению этой опасности помогли бы лучше управлять конфликтами.

В настоящее время в регионе уже реализуется целый ряд подобных мер.

- В Грузии Миссия наблюдателей ЕС (МНЕС) обеспечивает работу линии экстренной связи между грузинским правительством, российскими войсками и фактическими властями, предназначенной для урегулирования инцидентов.<sup>74</sup>
- Организация Объединенных Наций (ООН) и ОБСЕ учредили Механизмы предотвращения и реагирования на инциденты для абхазского и южноосетинского конфликтов соответственно.<sup>75</sup>

73 В этом разделе мы опираемся на публикацию: Kapanadze S., Kühn U., Richter W., Zellner W. Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context // Hamburg, Germany: Institute for Peace Research and Security Policy, CORE Working Paper No. 28, January 2017.

74 Georgia: Hotline of the EU Monitoring Mission Helps to Prevent Conflicts // European Union Monitoring Mission in Georgia, 18.06.2018.

75 93-ья встреча в рамках МПРИ состоялась в Эргнети // European Union Monitoring Mission in Georgia, 17.05.2019.

- МНЕС имеет право проводить инспекции грузинских военных и полицейских объектов вблизи линии конфликта.<sup>76</sup>
- Грузия в одностороннем порядке согласилась ограничить численность войск и количество некоторых видов военной техники в определенном районе вдоль линии конфликта. Кроме того, Тбилиси оповещает о размещении любых войск и сил в этом районе и обо всех военных учениях, в которых задействовано более одного батальона. Эту информацию МНЕС передает де-факто властям и российскому военному командованию на местах.<sup>77</sup>
- Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине располагает сотнями наблюдателей, которые сообщают о нарушениях режима прекращения огня.<sup>78</sup>
- В Молдове действует Объединенная контрольная комиссия миротворцев.<sup>79</sup>

Мы предлагаем ввести более эффективные и комплексные МДБ, пользующиеся поддержкой всех заинтересованных сторон. Основная цель мер по уменьшению опасности вооруженного конфликта должна заключаться в повышении безопасности и предсказуемости для всех сторон и, таким образом, в содействии улучшению условий жизни всех затронутых конфликтом людей. Соответствующие меры могли бы сочетать различные элементы

76 EUMM Enhances Co-Operation with the Georgian Minister of Internal Affairs // European Union Monitoring Mission in Georgia, 27.05.2009.

77 Charap S., Welt C. A More Proactive U.S. Approach to the Georgia Conflicts. Washington, D.C.: Center for American Progress, February 2011. P. 26.

78 Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине // ОБСЕ.

79 См. Peacekeeping Missions // Ministry of Defense of Moldova.



в сферах коммуникации, обеспечения прозрачности и военной сдержанности (см. таблицу 4.2).<sup>80</sup>

При реализации МДБ мы предлагаем руководствоваться следующими двумя принципами.

- **Взаимность:** Любые МДБ должны содержать как минимум элемент взаимности. Взаимность не следует путать с «равенством» в политическом или юридическом смысле. Этот термин означает, что все стороны конфликта, а не только одна, принимают надлежащие меры в сфере коммуникации, прозрачности или военной сдержанности, приведенные в таблице 4.2. В идеале меры действовали бы равным образом для всех сторон; например, ограничение максимальной численности размещенных на определенных территориях войск до сопоставимых величин. Однако в определенных случаях реализовать идеально зеркальные меры, возможно, не удастся; суть в том, чтобы каждая из сторон приняла меры, значимые для других.
- **Урегулирование споров:** Для обеспечения эффективной реализации мер были бы предусмотрены механизмы урегулирования споров. Эту задачу можно было бы поручить уже существующим формальным или неформальным структурам, занимающимся, например, выполнением соглашений о прекращении огня, или же можно было бы создать новые институты. Подобный механизм предусматривал бы участие сторон конфликта и беспристрастного представителя третьей стороны в качестве посредника или координатора. Функции механизма

<sup>80</sup> Описанные в таблице 4.2 меры должны служить общей иллюстрацией доступного спектра потенциальных вариантов. Меры приводятся без соблюдения определенной последовательности.

заклучались бы в проведении совещаний и разъяснений по вопросам, связанным с реализацией и соблюдением отдельных МДБ, проведении совещаний и разъяснений в отношении инцидентов или необычной военной деятельности, беспокоящей ту или иную сторону, или немедленном реагировании на кризисные ситуации.

Можно было бы также ввести дополнительные меры по снижению риска, например, предусмотреть проведение миротворческой операции (МТО) в зоне конфликта, в особенности в том случае, если стороны конфликта (взявшие на себя обязательства по неприменению насилия) неспособны обеспечить эффективное прекращение огня. Обладающая соответствующими полномочиями МТО могла бы быть развернута, чтобы содействовать прекращению огня или даже принудить стороны к этому. МТО действовала бы на основании Хартии ООН и международного передового опыта и предусматривала бы приглашение страны, на территории которой проводится операция, и сторон конфликта. Для эффективной деятельности МТО должна обладать четким мандатом, располагать достаточными человеческими, административными, техническими и финансовыми ресурсами, а также иметь ясные цели и необходимое время для их достижения. При общем согласии всех сторон конфликта МТО может включать в себя не только военные, но и полицейские и гражданские элементы. При согласии всех сторон МТО могла бы не только вести миротворческую деятельность, но и предпринимать действия по укреплению мира, например, привлекая местное население к участию в проектах по наведению мостов и примирению. МТО могла бы содействовать взаимному отводу войск сторон конфликта, возвращению тяжелых вооружений на места постоянной дислокации и даже проведению добровольных программ выкупа, позволяющих собрать ручное огнестрельное

**Таблица 4.2: Потенциальные МДБ, направленные на снижение рисков в зонах конфликта**

Коммуникация	Прозрачность	Военная сдержанность
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Установленные пункты связи (ПС) по военным вопросам</li> <li>• Линии экстренной связи между войсками</li> <li>• Консультации по необычной военной деятельности</li> <li>• Консультации и сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера</li> <li>• Разработка общих определений для военной техники, организационной структуры вооруженных сил и географических регионов</li> <li>• ПС и консультации для оповещения, обмена информацией, наблюдения, демонстрации военной техники, организации посещений и инспекций</li> <li>• Специальные механизмы для разъяснения беспокоящих ту или иную сторону вопросов и оценка соблюдения соглашений</li> <li>• Регулярные заседания органов, занимающихся урегулированием споров</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предварительное оповещение об определенных видах военной деятельности</li> <li>• Оповещение о повышении численности личного состава</li> <li>• Оповещения о планах приобретения и развертывания новых систем вооружения и техники</li> <li>• Обмен списками имеющихся типов определенной тяжелой военной техники</li> <li>• Обмен информацией о наличном количестве и введении в строй основных систем вооружения</li> <li>• Обмен информацией о структуре управления войсками, личном составе или наличном количестве военной техники с установленными уровнями разбивки по категориям</li> <li>• Демонстрация новых типов вооружения</li> <li>• Мониторинг инцидентов и соглашений (например, о прекращении огня, выводе войск) третьими сторонами</li> <li>• Меры повышения прозрачности в отношении избыточного легкого и стрелкового оружия (ЛСО)</li> <li>• Процедура наблюдения в отношении определенной военной деятельности или указанных районов</li> <li>• Добровольные посещения наблюдателей для устранения озабоченности в отношении военной деятельности</li> <li>• Инспекция определенных военных объектов, в особенности в районах повышенной напряженности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отход тяжелой военной техники</li> <li>• Ограничения в отношении определенной военной техники в указанных районах</li> <li>• Ограничения численности вооруженных сил, размещенных в указанных районах</li> <li>• Ограничения в отношении определенной военной деятельности в указанных районах</li> <li>• Ограничения в отношении количества ЛСО в указанных районах</li> <li>• Уничтожение избыточной военной техники</li> <li>• Разминирование</li> <li>• Установление демилитаризованных зон</li> <li>• Ограничение числа определенных видов военной деятельности в указанных районах (например, учений)</li> <li>• Демобилизация определенных вооруженных сил</li> <li>• Сокращение общего наличного количества определенной техники или общей численности личного состава в стране</li> </ul>

оружие у местного населения. Международная миссия может также в сотрудничестве с местными и центральными властями проводить верификацию демилитаризации зон конфликта. Возможно, МТО подходит не для всех конфликтов, однако этот вариант следует рассматривать наряду с другими мерами по управлению конфликтами, описанными ниже.

### **Обеспечение статусной нейтральности**

На территории всего региона стороны занимают противоположные позиции в отношении статуса определенных территорий, расположенных в зонах конфликта или неподалеку от них. Некоторые стороны могут считать зону конфликта территорией определенной страны, другие могут считать ее независимым государством или частью другой страны. Вопрос статуса является здесь ключевым; он также неоднократно оказывался основной преградой на пути к более эффективному управлению конфликтами, поскольку стороны либо используют меры управления для поддержания своих позиций по статусу, либо опасаются, что это сделает другая сторона. Приведем один пример: МНЕС не может действовать в Абхазии и Южной Осетии, поскольку ее мандат содержит формулировку «в Грузии», а ни Россия, ни власти этих субъектов не признают эту территорию частью Грузии.

Даже если бы имелась общая политическая воля более эффективно управлять конфликтами, договориться о конкретных мерах все же было бы трудно в связи с характером процесса установления этих мер. Любая сторона, которая проводит совещания по поводу мер, разрабатывает или реализует их, тем самым берет на себя ответственность и наделяется определенной властью. Власть

может быть выражением статуса, а статус — и в политическом, и в юридическом смысле — является одним из наиболее спорных вопросов в конфликтах. Де-факто власти на спорных территориях, не имеющих международного признания, могут стать *претендентами на статус* (то есть, что они стремятся к признанию своих статусных притязаний), поскольку такое признание дало бы им легитимность. Однако центральные правительства, не имеющие эффективного контроля над спорными территориями — но претендующими на суверенитет над ними — будут прилагать все усилия, чтобы предотвратить такой результат и, таким образом, могут стать *саботажниками статуса*; иными словами, они саботируют на первый взгляд посторонние процессы с целью укрепить свою позицию в вопросе статуса. Приведем пример из другого региона: Республика Кипр регулярно блокировала взаимодействие ЕС с Турцией из-за спора с Анкарой о статусе северного Кипра.<sup>81</sup> Третьи государства, признающие независимость спорной территории, часто пытаются выступать в роли *обеспечителей статуса*, активно поддерживая стремление де-факто властей к признанию.

Де-факто власти категорически отвергают право правительства, от которого они стремятся отделиться, действовать от их имени во всех вопросах, относящихся к подконтрольной им территории, в том числе в целях реализации мер управления конфликтом.<sup>82</sup> Эти власти обычно либо хотят пользоваться этим правом сами, либо отрицают, что спорная территория относится к области применения соответствующего соглашения, если его подписало центральное правительство. Международное право не

81 См. Ker-Lindsay J. The Policies of Greece and Cyprus Towards Turkey's EU Accession // Turkish Studies. Vol. 8, No. 1, 2007.

82 См., например: Abkhazia, South Ossetia Alarmed by Russia-Georgia WTO Compromise // Radio Free Europe/Radio Liberty, 27.11.2011.

позволяет третьим странам, *не признавшим* фактические власти, действовать вопреки позиции центрального правительства по статусу спорной территории. Ситуация усложняется, если третья страна *признала* независимость спорной территории, поскольку в этом случае ко всему прочему прибавляются международные правовые споры.

Согласно предлагаемой нами системе мер по управлению конфликтами, заинтересованные государства обязались бы согласовывать инструменты для облегчения страданий и снижения рисков, не пытаясь ставить под сомнение статусные притязания других сторон. Соблюдались бы следующие принципы:

- **Отсутствие вредных намерений:** В начале переговоров все стороны обязались бы не использовать эти переговоры или меры, которые могут быть согласованы в их результате, для укрепления статусных притязаний какой-либо из сторон, и признали бы, что реализация любых согласованных мер не повлияет на позицию какого бы то ни было государства по вопросу статуса. Это нейтрализовало бы опасения, что меры по управлению конфликтом могут привести к постепенному признанию статусных притязаний одной из сторон.
- **Оказание содействия третьей стороной:** Третья сторона (не являющаяся стороной конфликта) с самого начала была бы вовлечена в процесс согласования мер. В роли третьей стороны могло бы выступать государство или группа государств, напрямую не затронутых конфликтом, международная организация или даже частная компания. Третья сторона также могла бы оказать поддержку в процессе созыва сторон конфликта для разработки статус-нейтральных мер. Когда стороны конфликта

достигнут соглашения по определенным мерам, договоренности можно было бы облечь в форму неюридических документов, подписанных третьей стороной и сторонами конфликта — по отдельности, если это необходимо, чтобы не давать преимущества позиции в отношении статуса одной из сторон.

- **Статус-нейтральные наименования:** Соглашения о мерах по управлению конфликтом избегали бы любых наименований, содержащих прямые или косвенные указания на государственность, суверенитет или схожие понятия, институты, звания или топонимы. Вместо географических наименований территорию можно было бы определять с помощью GPS координат. Вместо использования званий участников переговоров их можно было бы называть только по фамилии, записанной на согласованном сторонами языке, по возможности не являющемся официальным языком одной из сторон конфликта.
- **Статус-нейтральные терминология и процедуры:** В международных соглашениях обычно используются терминология и процедуры, которые, как может показаться, отдают предпочтение позиции одной из сторон в отношении статуса.<sup>83</sup> Такой терминологии можно избежать, если использовать GPS координаты и согласованные обобщенные термины. Статус-нейтральные процедуры предполагали бы, что реализация мер по управлению конфликтом и организация коммуникации между сторонами конфликта будет поручена третьей стороне.

83 Такие термины, как *инспектирующее/инспектируемое/принимающее государство, сопровождающая группа, национальные пункты въезда/выезда, визовый режим государства* и т. п.

## **Предложение, часть II: от управления конфликтами к их урегулированию**

В предыдущих разделах мы описали предлагаемые нами меры по решению гуманитарных вопросов и проблем в сфере безопасности, порожденных региональными конфликтами. Принятие этих мер стало бы возможным, если бы в рамках параллельного процесса удалось достичь результатов в спорах об архитектуре безопасности и экономической интеграции. Однако даже в случае успешной реализации эти статус-нейтральные шаги к облегчению страданий и снижению рисков сами по себе не стали бы путем к урегулированию конфликта. (Более того, эффективные меры по облегчению страданий и МДБ могли бы, в принципе, быть реализованы без перспективы урегулирования.)

Мы предлагаем привязать принятие более эффективных мер по управлению конфликтом — направленных на облегчение страданий и снижение рисков — к возобновлению международных обязательств по достижению урегулирования конфликтов. Эти обязательства взяли бы на себя государства, затронутые конфликтами или вовлеченные в них, другие страны, на данный момент участвующие в переговорах, и основные международные организации, задействованные в урегулировании конфликтов (например, ЕС, ОБСЕ, ООН). Нормализация ситуации на местах — достигнутая благодаря эффективному управлению конфликтами — подготовила бы почву для переговоров, и таким образом международные обязательства не остались бы пустым звуком.

Нынешняя ситуация оспариваемых границ и споров о статусе не является оптимальным вариантом ни для одной из сторон. Таким образом, в благоприятных политических обстоятельствах можно



ожидать, что каждая из сторон будет готова взять на себя обязательство возобновить переговоры в целях достижения приемлемых для всех сторон результатов. Кроме того, некоторые из конфликтов в регионе взаимосвязаны, что делает настоящее «замораживание» (то есть прекращение кровопролития или угрозы применения силы при отсутствии урегулирования) почти невозможным; напряженность в одной из зон конфликта может перетечь в другую. Любые варианты урегулирования, возникшие в ходе этого процесса, подходили бы исключительно под конкретные обстоятельства соответствующего конфликта. Однако мы предлагаем сторонам обязаться соблюдать в ходе переговоров следующие общие принципы:

- **Согласие всех сторон:** Настоящее урегулирование возможно только при согласии всех заинтересованных сторон.
- **Исключительно мирное урегулирование:** Стороны отказываются от применения силы в целях разрешения конфликта и обязуются реализовать процесс урегулирования мирно.
- **Взаимосвязанные направления:** Стороны не могут ожидать прогресса в урегулировании конфликта, если управление конфликтом блокируется, и наоборот. Процесс не может закончиться на этапе управления или войти в фазу урегулирования без достижения эффективного управления.
- **Переговоры с открытым результатом:** Говоря об открытом результате, мы имеем в виду, что переговоры невозможные, если стороны начнут их с установкой не соглашаться ни на что, кроме своих максималистских целей. Стороны должны быть готовы рассматривать целый спектр возможных результатов переговоров.

- **Соблюдение прав перемещенных лиц:** Стороны обязуются соблюдать права внутренне перемещенных лиц и беженцев, хотя формы реализации этих прав могут различаться.
- **Восстановление экономики:** В отношении регионов, пострадавших во время «горячей» фазы конфликтов, любой вариант урегулирования должен предусматривать помощь в восстановлении.
- **Реституционное правосудие:** Обязательство начать публичный процесс с целью способствовать общественному примирению без требования возмездия. Обычно это происходит путем учреждения комиссии правды и примирения, документирующей проявления несправедливости и нарушения прав человека в прошлом и формирующей публичный архив. За последние три десятилетия комиссии правды были созданы в более чем 40 странах. Подобные процессы реституционного правосудия делают упор скорее на заживлении ран общества, чем на воздаятельном правосудии трибуналов по военным преступлениям.

### **Предложение, часть III: дополнительные стимулы к участию для государств и иных субъектов**

Повторим, что, согласно нашему предложению, основополагающее соглашение состоит из двух элементов. Во-первых, сторонам следует принять более активную и эффективную систему мер по управлению конфликтами, выбрав отдельные меры из представленного выше списка. Во-вторых, вовлеченным в конфликт государствам следует взять на себя обязательства по поиску

приемлемой для всех сторон системы мер по урегулированию конфликтов с соблюдением принципов, обозначенных в предыдущем разделе. В предложении изначально заложены стимулы к участию для всех сторон.

Однако некоторые могут посчитать, что определенным государствам пришлось бы пойти на ощутимые уступки в сфере управления конфликтами, получая взамен только политические обязательства по урегулированию конфликтов, которые, как мы признаем, не являются гарантией. Мы предлагаем крупным державам и международным организациям, вовлеченным в региональные конфликты, рассмотреть следующие дополнительные меры, направленные на создание стимулов к участию для затронутых конфликтами государств и иных субъектов.

- **Помощь в восстановлении:** ЕС, США и Россия могли бы обязаться выделить значительные средства для постконфликтного восстановления.
- **Экономические «кнуты и пряники» для де-факто властей:** Государства могут предоставить дополнительные экономические стимулы или отказаться от экономической помощи в зависимости от готовности к участию таких субъектов в процессе управления конфликтами и их урегулирования.
- **Снятие связанных с конфликтами санкций:** В связи с конфликтами на определенные государства был наложен целый ряд экономических санкций. Эти санкции могли бы быть ослаблены при условии участия в процессе.<sup>84</sup>

84 Мы имеем в виду, например, закрытие границы между Турцией и Арменией.

- **Вывод войск:** Страны — члены НАТО и Россия могли бы согласовать взаимное сокращение численности войск и сворачивание военной деятельности в зонах конфликта и вблизи от них.

Эти стимулы следует предоставлять государствам и иным субъектам региона только в случае их готовности участвовать в предложенной выше программе управления конфликтами и их урегулирования. Если они не готовы к взаимодействию, стимулы предоставляться не должны.

## Заключение

Региональные конфликты тесно взаимосвязаны с двумя другими элементами спора о региональном порядке. Параллельный прогресс в переговорах по архитектуре безопасности и экономической интеграции поспособствовал бы реализации мер по конфликтам, которые без такого прогресса совершенно невозможны. Таким образом, продвижение вперед по другим двум направлениям само по себе значительно улучшило бы ситуацию вокруг региональных конфликтов. Но даже если на этих направлениях будут достигнуты результаты, региональные конфликты просто так не исчезнут. Как для лучшего управления конфликтами, так и для создания возможности их урегулирования в будущем требуются отдельные меры. Наше предложение, состоящее из трех элементов, — расширенные, многосторонние, статус-нейтральные меры по управлению конфликтами, направленные на облегчение страданий и снижение рисков, в сочетании с возобновлением международных обязательств по поиску вариантов урегулирования конфликтов и созданием стимулов к участию в данном процессе — создает инструменты для улучшения ситуации на местах в краткосрочной перспективе

и закладывает фундамент для разрешения противоречий. Такой прогресс по конфликтам, в свою очередь, поспособствует переговорам по другим двум направлениям.



## **Резюме: Консенсусное предложение по пересмотру регионального порядка**

*Самуэль Чаран*

**В** трех предыдущих главах описывалось комплексное предложение по пересмотру регионального порядка. В его рамках был бы создан новый совещательный орган для участия крупных держав в формировании региональной архитектуры безопасности, были бы заданы новые нормы поведения для военно-политических блоков, а неприсоединившимся странам был бы предоставлен особый статус. Были бы предусмотрены индивидуальные решения для упрощения многовекторных торговых отношений, введены механизмы для регулярного диалога между Европейским Союзом, Евразийским экономическим союзом, а также «серединными странами» и созданы новые нормы, регулирующие поведение торговых союзов. И наконец, параллельно были бы запущены шаги к принятию статус-нейтральных мер управления региональными конфликтами и нахождению вариантов урегулирования конфликтов, приемлемых для всех сторон. Во вставке 5.1 эти три взаимосвязанных элемента сформулированного предложения представлены более подробно.

Полностью предложение не удовлетворит ни одну из сторон, для его принятия всем пришлось бы пойти на непростые компромиссы. Но в случае реализации оно существенно улучшило бы ситуацию по сравнению со статус-кво. Оно бы положило конец разрушительной борьбе за лояльность «серединных стран», от которой страдают все

## Вставка 5.1: Предложение по пересмотру регионального порядка

### Архитектура безопасности

- *Консультации по вопросам региональной безопасности (КВРБ)*: Для обсуждения региональной архитектуры безопасности, урегулирования всех связанных с ней споров и предоставления взаимных заверений о намерениях будут проводиться регулярные консультации. Постоянными участниками являются США, Россия и ЕС, а любое «серединное государство» может созвать заседание КВРБ и быть выслушанным.
- *Нормы поведения*: Постоянные участники КВРБ соглашаются не добиваться дополнительных изменений в составе существующих институтов региональной безопасности или геополитическом статусе нынешних членов союзов без проведения взаимных консультаций и попыток добиться консенсуса, с учетом региональной стабильности и интересов всех сторон в сфере безопасности. Любое государство, принявшее статус «третьего пути», обязалось бы провести консультации с постоянными участниками, если оно решит изменить свою политику в будущем.
- *Статус «третьего пути»*: Неприсоединившееся государство могло бы запросить статус «третьего пути», предполагающий однозначное признание его политики неприсоединения и его статуса со стороны крупных игроков.
- *Многосторонние гарантии безопасности (МГБ) и меры укрепления доверия и безопасности (МДБ)*: Статус «третьего пути» закреплен формализованными многосторонними гарантиями безопасности в отношении принимающих его стран. Кроме того, крупные державы соглашаются повысить их эффективность за счет ряда мер сдержанности и прозрачности в военной сфере, демонстрирующих их приверженность принципу соблюдения безопасности стран «третьего пути».

### Экономическая интеграция

- *Многовекторность торговых отношений*: Стороны создали бы работающий и взаимовыгодный режим торговли «серединных стран» как с ЕС, так и с ЕАЭС. Конкретные договоренности включали бы в себя следующее:



- договоренности между ЕС и ЕАЭС, например, гармонизация технических регламентов и упорядочение вопросов, связанных с транзитом; рамочное соглашение между ЕС и ЕАЭС; приемлемые для всех сторон рамочные условия торговли для третьих стран, не входящих в состав ЕС и ЕАЭС и не подписавших соглашение о создании Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (УВЗСТ); и, в долгосрочном перспективе, соглашение о зоне свободной торговли между ЕС и ЕАЭС,
- индивидуальные решения для каждой «серединной страны», позволяющие им поддерживать работающие торговые отношения как с ЕС, так и с ЕАЭС и учитывающие обязательства отдельных государств по действующим соглашениям (например, положения УВЗСТ или условия членства в ЕАЭС).
- *Трехсторонние консультации:* Стороны обязуются создать механизмы всеобъемлющих трехсторонних консультаций по вопросам экономических интересов «серединных стран» в их отношениях с обоими блоками. Для каждого государства, не являющегося членом таможенного союза (Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина), имелся бы отдельный механизм переговоров с участием представителей ЕС, ЕАЭС и соответствующей «серединной страны».
- *Нормы поведения:* Евросоюз и ЕАЭС соглашаются признать состав и легитимность существующих институтов; проводить консультации по значительным изменениям в статус-кво в отношении торговых и экономических соглашений в регионе и уважать выбор «серединных стран» в сфере экономической интеграции.

### **Региональные конфликты**

- *Углубление мер управления конфликтами:* Стороны будут применять намного более активный подход к управлению региональными конфликтами. Он подразумевал бы следующее:
  - «меры по облегчению страданий», то есть действия, направленные на облегчение жизни людей, страдающих из-за конфликтов,
  - МДБ для снижения опасности вооруженного конфликта и повышения безопасности на местах,
  - приверженность принципу статус-нейтральности, согласно которому вовлеченные в процесс государства обязуются не пытаться навязывать свое понимание статуса той или иной территорий другим сторонам.

- *Возобновление обязательств по урегулированию конфликтов:* Государства, затронутые конфликтами или вовлеченные в них, вместе с другими странами и организациями, ранее участвовавшими в переговорах, возобновляют международные обязательства по проведению переговоров с целью урегулирования конфликтов и определения принципов, на основе которых эти переговоры будут вести.
- *Стимулы к участию:* Третьи страны дают затронутым конфликтами государствам стимулы участвовать в этом процессе, например, предлагая широкие пакеты мер по постконфликтному восстановлению.

стороны. Крупные игроки отказались бы от действий, угрожающих безопасности и благосостоянию этих государств. Также удалось бы добиться реального прогресса в урегулировании региональных конфликтов. Более того, ни одной стране не пришлось бы пересекать установленные «красные черты» для достижения этого результата. Поэтому данное предложение представляет собой потенциально жизнеспособный политический компромисс, который мог бы существенно повысить стабильность и безопасность в регионе и, кроме того, придать устойчивость соперничеству между Россией и Западом.

Важно провести детальное сравнение предлагаемого пересмотра регионального порядка и статус-кво, чтобы в полной мере оценить разницу между ними (см. обзор в таблице 5.1.). Что касается архитектуры безопасности, на сегодняшний день регион, по сути, разорван между двумя соперничающими блоками. Если предлагаемый порядок создал бы механизм регулярных консультаций по региональной архитектуре безопасности, сейчас по данному вопросу фактически не ведется межправительственного диалога с участием крупных игроков и «серединных стран». Совет Россия – НАТО практически

**Таблица 5.1: Сравнение статус-кво с предложением по пересмотру регионального порядка**

	<b>Статус-кво</b>	<b>Предложение</b>
<b>Архитектура безопасности</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неработоспособные или не направленные на решение проблем механизмы диалога</li> <li>• Отсутствие соблюдаемых норм для поведения блоков и крупных игроков по отношению к «серединным странам»</li> <li>• Оспаривание выбора геополитической ориентации «серединных государств» крупными державами</li> <li>• Отсутствие надежных гарантий безопасности для неприсоединившихся стран</li> <li>• Негативное воздействие усиления военной деятельности крупных игроков на «серединные страны»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Встречи ключевых игроков в рамках КВРБ для рассмотрения проблем, вызывающих нестабильность в регионе</li> <li>• Согласование норм для регулирования поведения крупных держав и предотвращения принятия односторонних решений</li> <li>• Предоставление возможности неприсоединения при поддержке крупных игроков посредством статуса «третьего пути»</li> <li>• Предоставление государствам «третьего пути» эффективных многосторонних гарантий безопасности</li> <li>• Демонстрация крупными игроками военной сдержанности по отношению к странам «третьего пути» и наоборот</li> </ul>
<b>Экономическая интеграция</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Выбор из двух взаимоисключающих вариантов интеграции</li> <li>• Разрушение торговых связей, обусловленное столкновением интеграционных проектов</li> <li>• Отсутствие диалога между двумя блоками или в трехстороннем формате, или же фактическая неработоспособность диалоговых механизмов</li> <li>• Отсутствие соблюдаемых норм поведения для блоков</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Содействие многовекторности торговых отношений при помощи соглашений между ЕС и ЕАЭС и индивидуальных решений для «серединных стран»</li> <li>• Создание механизмов трехсторонних консультаций для тех стран, которые не являются членами блока</li> <li>• Взаимный отказ от подрыва существующих институтов и выбора «серединных стран» и договоренности о проведении консультаций по любым изменениям в будущем</li> </ul>

<p><b>Региональные конфликты</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограниченность мер управления конфликтами, в основном носящих односторонний характер и часто недействующих из-за споров о статусе</li> <li>• Отсутствие внимания со стороны крупных держав в переговорных процессах по урегулированию конфликтов и их полная безнадёжность</li> <li>• Отсутствие стимулов к конструктивному участию</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедрение расширенных, многосторонних и статус-нейтральных мер управления конфликтами, направленных на облегчение страданий и снижение рисков</li> <li>• Возобновление международных обязательств по ведению переговоров с целью урегулирования конфликтов</li> <li>• Предложение пакета стимулов для участия всех затронутых сторон в процессе</li> </ul>
--------------------------------------	---	---

мертв. Заседания Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по большей части сводятся к перечислению взаимных обвинений. Если бы вопрос геополитической ориентации «серединной страны» рассматривался сегодня, то и Россия, и Запад с большой вероятностью действовали бы в одностороннем и, возможно, принудительном порядке без уведомления другой стороны и, тем более, проведения консультаций. На данный момент царят страхи, что один из крупных игроков стремится к подрыву блока другого, подталкивая страны к выходу из него; а некоторые убеждены, что та или иная великая держава добивается геополитического господства в регионе любой ценой. Эта динамика игры с нулевой суммой подрывает безопасность всех сторон.

В известной мере, статус каждой из трех категорий «серединных стран» (неприсоединившиеся, союзники России и прозападные) фактически оспаривается тем или иным крупным игроком. Не входящие в блоки Азербайджан и Молдова являются предметом спора между крупными державами уже в силу того, что ни Россия, ни Запад не верят, что другая сторона уважает их политику неприсоединения. Союзники России не могут развивать нормальные отношения с Западом, не вызывая у Москвы подозрений, которые

не так уж далеки от реальности. И НАТО, и ЕС неоднократно отказывали прозападным Украине и Грузии в удовлетворении ясно выраженного желания вступить в эти организации, предлагая в то же самое время ровно такой уровень партнерских отношений, которого достаточно, чтобы навлечь на себя возмездие со стороны России.

При предложенном пересмотре регионального порядка споры крупных игроков о статусе «серединных стран» разрешались бы совместно при помощи КВРБ. Россия и Запад обязались бы менять архитектуру безопасности только путем взаимных консультаций. Это положило бы конец усилиям по подрыву существующих блоков. Страны, решившие принять предлагаемый статус «третьего пути», получили бы существенные преимущества в сфере безопасности за счет гарантий безопасности и соответствующих мер по обеспечению военной сдержанности.

На данный момент экономические связи в регионе являются предметом политических разногласий, в последствии чего они сильно пострадали. Соперничество между несовместимыми торговыми режимами повредило торговлю и поставило «серединные страны» перед вынужденным выбором между двумя интеграционными проектами. Молдова и Украина реализуют соглашения об УВЗСТ, но страдают от серьезных ограничений в торговле с Россией. Отсутствие ограничений в коммерческих отношениях между Россией и Грузией может оказаться неустойчивым, поскольку нет формальных соглашений на этот счет и поэтому все может измениться из-за какого-то политического потрясения. Евросоюз, ЕАЭС и «серединные страны» не обладают механизмами диалога для рассмотрения этих вопросов. В то же самое время из-за отсутствия договоренностей по нормам поведения между Москвой

и Брюсселем у каждой из сторон создается впечатление, что другая сторона стремится подорвать ее интересы, и это впечатление часто обосновано.

При реализации предложенного в этой публикации решения экономические связи удалось бы восстановить за счет ряда мер по содействию многовекторной торговле. ЕС и ЕАЭС провели бы переговоры по соглашениям, облегчающим положение всех «серединных стран»: подписавших УВЗСТ, входящих в состав ЕАЭС, а также Азербайджана. Индивидуальные решения для каждого из «серединных государств» урегулировали бы текущие проблемы, сняв ограничения на торговлю со всеми крупными партнерами и предоставив возможности для углубления связей с обоими блоками. Для всех государств, которые не являются членами того или другого блока, был бы создан механизм регулярных трехсторонних консультаций с участием представителей комиссий обоих блоков. Такой механизм рассматривал бы любые вопросы, вызывающие обеспокоенность сторон. Как Брюссель, так и Москва обязались бы соблюдать определенные нормы поведения, чтобы восстановить доверие друг друга и «серединных стран».

Что касается региональных конфликтов, текущее положение дел довольно мрачно, несмотря на все старания дипломатов. Существующие меры по управлению конфликтами в лучшем случае можно назвать скромными, к тому же большинство из них носит односторонний характер и/или подрывается спорами о статусе. Поэтому в сфере безопасности и по гуманитарным вопросам на местах царит нестабильность. Нынешние форматы переговоров, некоторые из которых существуют более двух десятилетий, демонстрируют незначительное движение в направлении урегулирования. Кроме того, у некоторых важных акторов мало стимулов идти на

политический риск для достижения прогресса по урегулированию конфликтов.

При внедрении сформулированного в данной публикации предложения была бы реализована всеобъемлющая программа по управлению конфликтами, разработанная в ходе инклюзивных многосторонних переговоров. Она включала бы в себя ряд направленных на облегчение страданий населений и снижение рисков мер, индивидуально подобранных из предложенного в четвертой главе списка для каждого отдельного конфликта. Эти меры будут включать четко сформулированные гарантии нейтральности в отношении статуса и, таким образом, их применение не будет означать пересечения красных черт, установленных какой-либо стороной. Данная инициатива по управлению конфликтами была бы привязана к возобновлению международных обязательств по урегулированию конфликтов. Хотя стороны не обещали бы достижения конкретного результата, благодаря гарантиям политического участия в процессе эти новые обязательства не остались бы пустыми словами, а для вовлечения всех сторон были бы предусмотрены экономические и политические стимулы.

Важно отметить, что для достижения описанного исхода в любом из этих трех областях регионального порядка, обязательно заниматься всеми тремя компонентами одновременно и параллельно. Если по одному из компонентов не будет достигнута договоренность, то и другие не принесут результата. В текущем споре все они переплетены, поэтому и решения должны быть взаимосвязаны.

Предлагаемые решения специально не задумывались одинаковыми для всех шести «серединных государств», которые по многим ключевым параметрам отличаются друг от друга. Поэтому

**Таблица 5.2: Сравнение статус-кво с предложением по пересмотру регионального порядка для «серединных стран»**

	<b>Статус-кво</b>	<b>Предложение</b>
<b>Украина</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стремление к вступлению в НАТО без реалистичной перспективы членства</li> <li>• УВЗСТ с ЕС; разрыв торговых связей с Россией; отсутствие действующих трехсторонних переговоров</li> <li>• Ожесточенная война в Донбассе; в краткосрочной перспективе мало надежд на эффективное управление конфликтом или его урегулирование</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Многосторонние гарантии безопасности; одобрение крупными державами политики неприсоединения и принятие ими мер военной сдержанности*</li> <li>• УВЗСТ и восстановление торговли с Россией; действующий механизм трехсторонних консультаций</li> <li>• Реализация статус-нейтральных мер, направленных на облегчение страданий, и МДБ; возобновление процесса поиска урегулирования</li> </ul>
<b>Грузия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стремление к вступлению в НАТО без реалистичной перспективы членства</li> <li>• УВЗСТ с ЕС; торговые связи с Россией зависят от неформальных договоренностей; отсутствие трехсторонних переговоров</li> <li>• Отсутствие серьезных мер по управлению конфликтами и перспективе урегулирования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Многосторонние гарантии безопасности; одобрение крупными державами политики неприсоединения и принятие ими мер военной сдержанности*</li> <li>• УВЗСТ и официально оформленный торговый режим с Россией; действующий механизм трехсторонних консультаций</li> <li>• Реализация статус-нейтральных мер, направленных на облегчение страданий, и МДБ; возобновление процесса поиска урегулирования</li> </ul>



<p><b>Беларусь</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Членство в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), но любые связи с Западом вызывают вопросы у Москвы</li> <li>• Членство в ЕАЭС; ограниченность отношений с ЕС за счет невступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) и отсутствие связей между ЕС и ЕАЭС</li> <li>• Негативное косвенное влияние региональных конфликтов на безопасность</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение напряженности и повышение стабильности по вопросу геополитической ориентации на сегодняшний день и в будущем</li> <li>• Членство в ЕАЭС и ВТО, соглашение с ЕС по типу Соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнерстве (СВРП); содействие торговле с ЕС за счет соглашений между ЕС и ЕАЭС</li> <li>• Сокращение рисков в сфере безопасности благодаря улучшенному управлению конфликтами</li> </ul>
<p><b>Азербайджан</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Политика неприсоединения без признания со стороны крупных держав</li> <li>• Отсутствие улучшенного торгового режима как с ЕС, так и с ЕАЭС</li> <li>• Отсутствие серьезных мер по управлению конфликтом и перспективе урегулирования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Многосторонние гарантии безопасности; одобрение крупными державами политики неприсоединения и принятие ими мер военной сдержанности*</li> <li>• Возможность для заключения совместимых друг с другом соглашений как с ЕС, так и с ЕАЭС</li> <li>• Реализация статус-нейтральных мер, направленных на облегчение страданий, и МДБ; возобновление поиска урегулирования конфликта</li> </ul>

<p><b>Армения</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Членство в ОДКБ, но любые связи с Западом вызывают вопросы у Москвы</li> <li>• Членство в ЕАЭС и заключение СВРП с ЕС; ограниченность экономических отношений с ЕС за счет отсутствия связей между ЕС и ЕАЭС</li> <li>• Отсутствие серьезных мер по управлению конфликтом и перспективы урегулирования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение напряженности и повышение стабильности по вопросу геополитической ориентации на сегодняшний день и в будущем</li> <li>• Расширение отношений с ЕС при помощи новых соглашений между ЕС и ЕАЭС</li> <li>• Реализация статус-нейтральных мер, направленных на облегчение страданий, и МДБ; возобновление процесса поиска урегулирования конфликта</li> </ul>
<p><b>Молдова</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Политика неприсоединения без признания со стороны крупных держав</li> <li>• УВЗСТ с ЕС; ограниченность торговых связей с Россией; отсутствие действующих трехсторонних переговоров</li> <li>• Отсутствие серьезных мер по управлению конфликтом и перспективы урегулирования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Многосторонние гарантии безопасности; одобрение крупными державами политики неприсоединения и принятие ими мер военной сдержанности*</li> <li>• УВЗСТ и восстановление торговли с Россией; действующий механизм трехсторонних консультаций</li> <li>• Реализация статус-нейтральных мер, направленных на облегчение страданий, и МДБ; возобновление процесса поиска урегулирования конфликта</li> </ul>

\* Для данного сравнения мы исходим из того, что Молдова, Азербайджан, Украина и Грузия воспользуются предлагаемым статусом страны «третьего пути». Важно понимать, что это решение потребовало бы добровольного изменения текущей политики.

сформулированное в данной публикации предложение можно адаптировать к особым обстоятельствам каждой из стран, ее восприятию угрозы и проблемам в сфере безопасности. Важно подчеркнуть, что наши предложения одинаково направлены на улучшение положения «серединных государств» и на управление соперничеством между Россией и Западом. В таблице 5.2 мы сравниваем статус-кво и ситуацию, которая может сложиться в результате принятия описанного предложения, по трем компонентам спора о региональном порядке для каждой из «серединных стран». Таблица 5.2 демонстрирует, что наши предложения действительно несут существенную пользу каждой из шести стран.

Сформулированные нами изменения в региональном порядке будут нелегки в реализации, и за них придется заплатить определенную цену. Более того, наше предложение, вероятно, станет предметом критики в разных столицах.<sup>85</sup> Но текущая ситуация неблагоприятна ни для одной из сторон. Все заинтересованные правительства должны начать размышлять об альтернативах. Сформулированное нами предложение является одним из возможных вариантов действий. Самое важное изменение, которое требуется сегодня, заключается в запуске открытой дискуссии по этим трудным вопросам. Иначе и без того тяжелая ситуация будет только усугубляться.

85 Вместе с тем данные проведенного нами опроса указывают на то, что, по крайней мере, компромиссы по архитектуре безопасности и экономической интеграции пользуются значительной поддержкой в пяти «серединных странах». См. Charap, Shapiro, Demus, 2018. Pp. 34–36.



## Действующие меры по облегчению страданий в регионе

*Олеся Вартанян, Андрей Попов, Николай Силаев*

### Грузия

После войны 2008 года и признания Россией Абхазии и Южной Осетии Грузия стала применять в своей политике в отношении этих субъектов двойной подход. С одной стороны, правительство продолжает политику непризнания, требуя вывода российских войск и восстановления контроля над территориями. Основная цель заключается в предотвращении постепенного признания Абхазии и Южной Осетии иностранными государствами.<sup>86</sup>

Закон об оккупированных территориях запрещает любые несанкционированные контакты с местными властями и устанавливает жесткие правила, регулирующие въезд на территорию Абхазии и Южной Осетии и экономическое взаимодействие с этими субъектами.<sup>87</sup> С другой стороны, Грузия активно преследует политику вовлечения в отношении жителей Абхазии и Южной Осетии, декларируя

86 Интервью с бывшими и действующими высокопоставленными должностными лицами в правительстве Грузии, проведенные Олесей Вартанян в октябре 2018 года.

87 Закон Грузии «Об оккупированных территориях» № 431 от 23.10.2008 г. // Законодательный Вестник Грузии. Критический разбор закона приведен в заключении Венецианской комиссии: European Commission for Democracy Through Law. Final Opinion on the Draft Amendments to the Law on Occupied Territories of Georgia. Strasbourg, France, Opinion No. 552, 14.12.2009.

готовность соблюдать права тех, кто признает законную власть Тбилиси, и оказывать им поддержку.<sup>88</sup>

Проведение политики вовлечения ставит руководство Грузии перед политическими вызовами. Программы подвергаются нападкам и жесткой критике со стороны оппозиционных политиков и лидеров общественного мнения.<sup>89</sup> Каждый раз, когда грузинские власти смягчают правила, они сталкиваются со шквалом скептицизма и критики как из самого правительства, так и со стороны политических оппонентов.

Грузинские власти утверждают, что каждый третий житель Абхазии и Южной Осетии либо посещал подконтрольную Тбилиси территорию для получения услуг, либо имеет друга или родственника, которые так делали.<sup>90</sup> Люди имеют возможность пользоваться услугами, которые не предоставляются ни на территории этих субъектов, ни в России. Благодаря этому удалось увеличить число межлических контактов и сократить разрыв между обществами, разобщенными на протяжении более двух десятилетий, с начала первых войн 1990-х годов. В настоящее время ведется несколько проектов по вовлечению.

88 Первые грузинские программы вовлечения были представлены в рамках пакета мер 2010 года, содержавшего ориентированные на будущее долгосрочные политические рекомендации для государственного аппарата Грузии. См.: Правительство Грузии. План действий по Стратегии вовлеченности, 3.07.2010. Изначально условием участия во многих из этих проектов было получение так называемых «статус-нейтральных документов», выдаваемых министерством юстиции Грузии. Однако впоследствии это требование было отменено и заменено более гибким подходом, благодаря которому стали приниматься документы, выданные фактическими властями Абхазии и Южной Осетии.

89 См., например, публичную дискуссию о предоставлении медицинской помощи жителям сепаратистских регионов, развернувшуюся в 2017 году: Sharashenidze T. Why Georgia's Abkhazia Policy Has Failed // Civil Georgia, 5.10.2017; Kanashvili G. He Who Says A Must Say B—or Why Tornike Sharashenidze's Abkhazia Policy Fails // Civil Georgia, 13.10.2017; Nanaashvili U. Helping the Abkhaz, Ossetians Is Georgia's Obligation // Civil Georgia, 20.11.2017.

90 Интервью с одним бывшим чиновником и одним действующим высокопоставленным должностным лицом в правительстве Грузии, проведенные Олесей Вартамян в октябре 2018 года. Подтвердить эти данные из независимого источника не удалось. Грузия не публикует некоторых статистических данных по бенефициарам программ вовлечения.

## Пенсии и заработная плата

Профильные министерства Грузии, отвечающие за образовательные и медицинские учреждения, выделили специальные средства для покрытия расходов в Абхазии и Южной Осетии. Только жители Абхазии и Южной Осетии, имеющие официальные грузинские документы, имеют доступ к грузинской банковской системе. Большинство из них — сотрудники школ и больниц в восточной Абхазии и в Ахалгорском районе Южной Осетии, где проживает значительное число этнических грузин. Многим из них параллельно выплачивают зарплату власти Абхазии и Южной Осетии.<sup>91</sup>

## Медицинская помощь

Программу медицинской помощи можно назвать одним из наиболее успешных плодов стратегии вовлечения. С 2012 по 2016 год более 4000 человек, главным образом из Абхазии, получили от грузинского правительства бесплатную медицинскую помощь на общую сумму около 4 миллионов долларов США. Ранее медицинской программой могли воспользоваться пациенты с острыми заболеваниями и те, кто не мог отправиться на лечение в Россию. Сегодня многие пациенты посещают грузинские больницы для регулярных обследований.<sup>92</sup>

Популярность программы вызвана отсутствием соответствующих медицинских учреждений в Абхазии и Южной Осетии. Хотя в некоторых городах есть недавно отремонтированные здания больниц и поликлиник, немногие из них располагают необходимыми кадрами

91 Интервью с бывшими высокопоставленными грузинскими государственными чиновниками, проведенные Олесей Вартамян в октябре 2018 года, а также интервью с жителями Абхазии и Южной Осетии, 2010–2019 гг.

92 Интервью с высокопоставленными грузинскими чиновниками, проведенные Олесей Вартамян в октябре 2018 года.

и медицинским оборудованием, чтобы предоставлять медицинские услуги на должном уровне.<sup>93</sup> Поездки в Россию и другие зарубежные страны местные жители часто не могут себе позволить.<sup>94</sup>

## Торговля

Торговля через линии конфликта также создала экономические возможности для населения с обеих сторон. Коммерческие отношения между Абхазией и Южной Осетией с одной стороны и подконтрольными Тбилиси территориями — с другой не прекращались даже во время войн и военных эскалаций, а сейчас набирают обороты. Торговля ведется, несмотря на правовые ограничения, наложенные законодательством Грузии и обоих субъектов.<sup>95</sup> Бизнесом обычно занимаются местные жители со связями по обе стороны разграничительных линий, предположительно, при участии чиновников, также извлекающих выгоду из нерегулируемого процесса.

С 2015 года торговля с Южной Осетией стремительно растет. Вблизи главного пропускного пункта Ахалгори, где проживают по большей части этнические грузины, выстраиваются длинные очереди микроавтобусов с грузом. Летом 2017 года в регион поступало около 1500 тонн продукции в месяц.<sup>96</sup> Торговля с Абхазией ведется через налаженные сети. По заявлениям властей Абхазии, 150 тонн коммерческих грузов ежедневно пересекают линию конфликта в

93 Более подробно ситуация описана в публикации: Hammarberg T., Grono M. Human Rights in Abkhazia Today. Stockholm, Sweden: Olof Palme International Center, July 2017. Pp. 43–46.

94 В 2018 году Россия начала включать жителей Абхазии и Южной Осетии в программу государственного страхования, предусматривающую также оказание бесплатной медицинской помощи.

95 Более подробно ситуация представлена в докладе Международной кризисной группы: Абхазия и Южная Осетия: Пора говорить о торговле. Report No. 249 // International Crisis Group. Brussels, 24.05.2018. С. 4–11.

96 Абхазия и Южная Осетия ... 2018. С. 6.



обоих направлениях.<sup>97</sup> По данным проведенных в 2010–2015 годах исследований, годовой оборот составляет от 7 до 15 миллионов долларов США. В то же время инициатива Грузии «Шаг к лучшему будущему» направлена на то, чтобы абхазские компании могли пользоваться соглашением Грузии о свободной торговле с ЕС, зарегистрировав компании на подконтрольной Тбилиси территории.<sup>98</sup>

Ключевой проблемой при реализации инициатив в сфере торговли является несогласованность действий между властями с обеих сторон и основными заинтересованными акторами. Между представителями Грузии и Абхазии или Южной Осетии не ведется диалог. Сухуми не принял приглашение ЕС урегулировать торговые вопросы с Тбилиси. Попытки Грузии взаимодействовать с абхазскими властями не привели к созданию канала для обсуждения возможных перспектив развития торговли.

## Образование

Большинство международных учреждений не признает выданных в Абхазии и Южной Осетии дипломов об образовании и требует дополнительных документов для подтверждения их подлинности. Грузинское правительство недавно предложило пригласить нейтральную международную организацию для координации процесса подтверждения с правительством Грузии.<sup>99</sup> Кроме того, Тбилиси поддержал принятое правительством Великобритании решение ввести статус-нейтральную терминологию с целью дать возможность

97 Абхазия и Южная Осетия ... 2018. С. 8.

98 Абхазия и Южная Осетия ... 2018. С. 12.

99 Кабинет министров Грузии. «Шаг к лучшему будущему». Мирная инициатива. Развитие возможностей получения образования для населения Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии. Тбилиси, 2018.

жителям Абхазии подавать заявки на получение стипендий для обучения в британских вузах.<sup>100</sup>

## Документы

Основная преграда распространению курируемых Тбилиси программ на жителей Абхазии и Южной Осетии связана с документами, удостоверяющими личность. Тбилиси не признает документы, выданные местными властями, и вместо этого требует от жителей подать заявление о выдаче документов Грузией. С 2013 года Грузия смягчила некоторые правила, разрешив использовать абхазские и южноосетинские паспорта для регистрации. Это решение совпало с ростом числа жителей обоих субъектов, обращающихся в грузинские больницы за медицинской помощью, как было упомянуто в предыдущем разделе. В рамках принятой Грузией в 2018 году программы «Шаг к лучшему будущему» абхазские и южноосетинские документы могут использоваться для получения государственного идентификационного номера, дающего доступ к целому ряду государственных и частных услуг, включая открытие банковского счета и регистрацию компании.<sup>101</sup>

## Молдова

С 2007 года Молдова преследует в отношении урегулирования приднестровского конфликта политику вовлечения, малых шагов

100 Интервью с бывшими высокопоставленными грузинскими чиновниками, проведенные Олесей Вартанян в октябре 2018 года.

101 Кабинет министров Грузии. «Шаг к лучшему будущему». Мирная инициатива. Поощрение торговли через разделительные линии. Тбилиси, 2018.

и укрепления доверия. Соответствующая комплексная, многоуровневая и последовательная программа, пользующаяся поддержкой ключевых международных партнеров Молдовы, была разработана после почти двадцати лет беспорядочных и противоречивых попыток и зигзагов, когда периоды мягких мер и инициатив внезапно сменялись жесткой политикой и замораживанием отношений. После выборов в июле 2009 года новое правительство Молдовы, сформированное Альянсом за европейскую интеграцию, приостановило политику изоляции и игнорирования Приднестровья и взяло новый курс на взаимодействие.<sup>102</sup> Оставив в стороне сложные политические вопросы, такие как статус Приднестровья, власти сделали упор на малые шаги, которые могли бы сблизить стороны. Началась работа по таким направлениям, как железнодорожное сообщение, экономическое сотрудничество, проекты развития (включая социальную сферу и здравоохранение) и торговля. Регулярно проходят заседания десятка рабочих групп, занимающихся целым спектром тем — от экономики, торговли и сельского хозяйства до здравоохранения, образования и экологии.

## Гражданство

Согласно положениям закона о гражданстве Молдовы,<sup>103</sup> большинство жителей Приднестровья имеют право на молдавское гражданство, и 330 тысяч жителей (из около 475 тысяч жителей региона) им уже воспользовались, получив при этом личный

102 European Commission. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Taking Stock of the European Neighbourhood Policy (ENP): Implementation of the European Neighborhood Policy in 2009, Progress Report Republic of Moldova, Brussels, 12.05.2010. P. 7.

103 Парламент Республики Молдова. Закон № 1024 от 02.06.2000 г. о гражданстве Республики Молдова. 10.08.2000.

идентификационный номер, удостоверение личности и загранпаспорт.<sup>104</sup> 288 тысяч из них старше 18 лет и могут участвовать в молдавских выборах. С 2005 года власти Молдовы проводят политику позитивной дискриминации в отношении жителей Приднестровья, выдавая первое внутреннее удостоверение личности и первый загранпаспорт бесплатно (с других граждан Молдовы взимается пошлина в размере 7 и 45 евро соответственно).

## Документы

С мая 2001 года Молдова фактически признает и принимает большинство видов выданных в Приднестровье документов.<sup>105</sup> Эти документы не только фактически принимаются молдавскими учреждениями, но некоторые из них (например, свидетельства, подтверждающие акты гражданского состояния, и водительские права) к тому же могут быть апостилированы или переписаны в молдавские документы, пользующиеся международным признанием, несмотря на то, что центральные власти, не имея доступа к приднестровским базам данных, не могут подтвердить их подлинность.

## Медицинская помощь

Все жители Приднестровья, имеющие молдавское гражданство, (70 процентов населения региона) после приобретения медицинского страхового полиса (стоимостью около 100 евро) пользуются неограниченным доступом к молдавской системе здравоохранения.

104 Названа численность населения Приднестровья // point, 1.03.2017.

105 Nantoi O. Barter moldovenesc—suveranitatea declarata contra integritatii iluzorii // Institutul de Politici Publice, 21.05.2001; Boțan I. Reglementarea transnistriană: o soluție europeană. Chisinau: ADEPT, 2009a.

Кроме того, правительство Молдовы ежегодно выдает тысячи бесплатных полисов медицинского страхования определенным категориям населения Приднестровья, таким как пенсионеры, люди с ограниченными возможностями и беременные женщины. Молдова также разрешает жителям Приднестровья пользоваться медицинскими программами, направленными на помощь уязвимым группам населения и людям с особыми потребностями.<sup>106</sup>

## Образование

Министерство образования Молдовы ежегодно утверждает квоту в примерно 2000 бюджетных мест, зарезервированных в молдавских университетах для выпускников приднестровских школ. Поскольку в Приднестровье обучение в школе длится 11 лет, а в Молдавии – 12 лет, после чего ученики сдают выпускные экзамены (бакалавриат), Молдова организует бесплатные годичные подготовительные курсы для жителей Приднестровья, желающих поступить в молдавские вузы.<sup>107</sup>

## Номерные знаки

В 2018 году был утвержден механизм добровольного получения статус-нейтральных номерных знаков, позволяющий де-факто признавать выданные в Приднестровье номерные знаки на всей

106 См. Ефрим А. Полис для приднестровцев // Аргументы и факты в Молдове. 20.03.2013 и Government of the Republic of Moldova. Guvernul a aprobat măsuri de susținere a locuitorilor din regiunea transnistreană în vederea asigurării acestora cu medicamente antituberculoase și antiretrovirale, precum și cu dispozitive de diagnostic a tuberculozei și a infecției HIV, 25.07.2018.

107 Ceapai A. Grigore Belostecinic: 'Mă bucură când îi aud pe cei veniți din regiunea transnistreană spunând că vin la Chișinău pentru că aici e un nivel mai înalt al studiilor // Radio Europe Liberă Moldova, 4.04.2004.

территории Молдовы.<sup>108</sup> Сегодня приднестровские автовладельцы, желающие совершить поездку в ЕС, могут получить молдавскую регистрацию и статус-нейтральные знаки.

## Транспорт

В 2010 году впервые после начала конфликта было возобновлено железнодорожное сообщение по маршруту Кишинев — Одесса — Тирасполь, и из Кишинева в Одессу через Тирасполь ежедневно отправляются пассажирские поезда.<sup>109</sup> В 2012 году было полностью восстановлено движение грузовых поездов через Приднестровье.<sup>110</sup> Ежегодно Кишинев и Тирасполь подписывают протоколы, подтверждающие правовую базу сотрудничества в области железнодорожных перевозок, которая предусматривает беспрепятственный проезд по территории Приднестровья и соответствующее техническое обслуживание международных поездов, следующих из Молдовы и в Молдову.

## Порядок въезда

Правительство Молдовы не накладывает ограничений на въезд граждан в Приднестровье, будь то через внутреннюю административную границу или через Украину. Кроме того, нет ни таможенных, ни полицейских контрольных пунктов для автомобилей, въезжающих

108 Миссия ОБСЕ в Молдове приветствует начало реализации сторонами «соглашения по номерным знакам» // ОБСЕ, 1.09.2018 г.

109 Поезда из Украины в Молдову опять поедут через Приднестровье // ZN, 14.01.2011.

110 Кишинев и Тирасполь возобновили грузовое железнодорожное сообщение через территорию Приднестровья, прерванное 6 лет назад // Interlic, 26.04.2012 г.

в Приднестровье из Молдовы. Однако в целях предотвращения контрабанды проводятся выборочные проверки транспортных средств, въезжающих на подконтрольную Кишиневу территорию из Приднестровья. В 2013 году Молдова установила на пунктах въезда мобильные миграционные посты для регистрации иностранных граждан, въезжающих в страну через Приднестровье.<sup>111</sup> Для граждан других государств, желающих въехать в Приднестровье с подконтрольной Кишиневу территории, не предусмотрено никаких ограничений.

## Выборы

Все жители Приднестровья, имеющие действующие молдавские удостоверения личности, могут участвовать в парламентских и президентских выборах в Молдове. В государственном реестре избирателей на выборах февраля 2019 года содержались записи о 230 233 гражданах, проживающих на подконтрольных администрации Приднестровья территориях.<sup>112</sup> Тирасполь не разрешает молдавским партиям вести предвыборную деятельность или открывать избирательные участки на подконтрольной территории. Однако на первых выборах от 6 000 до 10 000 граждан Молдовы, проживающих в Приднестровье, приезжали в саму Молдову, чтобы проголосовать.<sup>113</sup> Во втором раунде президентских выборов 2016 года это число удвоилось, достигнув 17 000, а в парламентских выборах в феврале 2019 года приняло участие рекордное количество избирателей — 37 тысяч.<sup>114</sup>

111 Молдова установила шесть миграционных постов в Зоне безопасности на Днестре.

112 Общее число избирателей, включенных в Государственный регистр избирателей (ГРИ) по состоянию на 10 декабря 2018 года, составляет 3 265 997 человек // Центральная избирательная комиссия Республики Молдова. Официальный сайт, 10.12.2018.

113 Boțan I. Votul cetățenilor Republicii Moldova din regiunea transnistreană // eDemocracy, 14.02.2009b.

114 Грыу Л. Выборы парламента в Приднестровье // Радио Свобода Молдова, 4.03.2019 г.

## Спорт и музыка

Во всех видах спорта Молдова сохраняет единую национальную сборную, в которой могут участвовать приднестровские команды и спортсмены. Матчи и чемпионаты проводятся на обоих берегах Днестра. Приднестровские команды, часто побеждающие или завоевывающие медали в молдавских внутренних соревнованиях, затем представляют Молдову на различных европейских чемпионатах. Певцы и ансамбли из Приднестровья также могут представлять Молдову на конкурсе «Евровидения».

## Внешняя поддержка со стороны России и Армении

Помимо действующей или потенциальной благосклонной политики Молдовы или Грузии, такие субъекты, как Приднестровье или Абхазия, получают поддержку от зарубежных покровителей. Среди стран бывшего СССР в роли таких государств-покровителей выступают Россия и Армения. Помощь такого покровителя дает местному населению возможность выжить и противостоять давлению со стороны государства, претендующего на суверенитет над ним. По силе и масштабу это давление различается от конфликта к конфликту. Оно не очень значительно в случае Приднестровья и колоссально в случае Южной Осетии.

На протяжении десятилетий зарубежные покровители предоставляют общественные блага, которые можно рассматривать как меры по облегчению страданий, даже если легитимность этих мер оспаривается другими сторонами, а у покровителей есть иные, не альтруистические мотивы, такие как усиление разобщения между де-факто властями и центральным правительством или обеспечение



лояльности местного населения. В число общественных благ входят следующие меры.

- Развитие местной инфраструктуры и восстановление: Россия потратила значительные суммы на строительство дорог и другой инфраструктуры в нескольких зонах конфликта. Кроме того, Москва осуществила масштабные программы восстановления в Южной Осетии.<sup>115</sup>
- Экономическая и гуманитарная помощь: Россия предоставляет Абхазии и Южной Осетии прямую экономическую помощь, покрывая более 50 процентов абхазского и до 90 процентов южноосетинского бюджета.<sup>116</sup> Она также играет важную роль в экономическом развитии Приднестровья.<sup>117</sup> Российская гуманитарная помощь, оказываемая государством и некоммерческими организациями, жизненно необходима населению неподконтрольных правительству территорий Донецкой и Луганской областей.<sup>118</sup>
- Социальные программы и программы в сфере здравоохранения: Поскольку многие жители зон конфликта получают гражданство государства-покровителя, они имеют право на получение пенсий и медицинского обслуживания, предоставляемых им.

115 Только в 2008 году Москва выделила 490 миллионов долларов США на восстановление в Южной Осетии. См.: South Ossetia Becomes Thorn in Russia's Side // Spiegel Online, 24.12.2008.

116 Абхазия: углубление зависимости. Report 202 // International Crisis Group. Brussels, 26.02.2010; Южная Осетия: Бремя признания. Report 205 // International Crisis Group. Brussels, 7.06.2010.

117 Как пишет Камилль Цалус: «Получаемая из России — как косвенно (так называемые газовые субсидии), так и напрямую (гуманитарная помощь) — финансовая поддержка является ... ключевым элементом, который обеспечивает жизнеспособность экономики Приднестровья (Catus K. An Aided Economy: The Characteristics of the Transnistrian Economic Model // Center for Eastern Studies, 16.05.2013).

118 Более 80 государственных гуманитарных конвоев были отправлены в Донбасс к концу 2018 года (Россия отправила в Донбасс новую колонну с гуманитарной помощью // РИА Новости, 22.11.2018).

- **Доступ к рынку:** В некоторых случаях зарубежный покровитель предлагает единственную возможность экспорта из зон конфликта, таким образом помогая местному населению поддерживать собственную экономику. Армения продает нагорно-карабахскую продукцию на зарубежных рынках и передает собранные налоги обратно в регион.<sup>119</sup>
- **Образование и помощь в развитии:** Зарубежные покровители часто предлагают населению конфликтных зон получить образование в их университетах.<sup>120</sup>

Эти меры действительно облегчают страдания местного населения, но в то же время меняют структуру стимулов для фактических властей в зонах конфликта, в особенности там, где речь идет об их отношениях с государствами, заявляющими о суверенитете над этими территориями. Внешняя помощь со стороны покровителя усиливает переговорную позицию фактических властей и может уменьшить сравнительную ценность мер по облегчению страданий, предлагаемых государствами, от которых они стремятся отделиться.

Новые подходы к управлению конфликтами должны будут учитывать предлагаемые зарубежным покровителем меры по облегчению страданий и создаваемые ими стимулы. Вызов заключается в том, чтобы включить эти меры в согласованную всеми сторонами международную программу, которую поддержат государства региона, фактические власти и сами зарубежные покровители. Последние должны продумать, как скорректировать

119 Интервью, проведенные Олесей Вартамян в Степанакерте, 2017–2018 гг.

120 Например, Цвижба А. Квота на мечты: как из Абхазии попасть в российский вуз // *Спутник*, 10.07.2019.

свою политику, чтобы создать для фактических властей больше стимулов к участию в управлении конфликтами и процессе их урегулирования.



## Список литературы

**Abkhazia**, South Ossetia Alarmed by Russia-Georgia WTO Compromise // Radio Free Europe / Radio Liberty. 27.11. 2011. URL: <https://www.rferl.org/z/963/2011/11/27?p=3> (дата обращения: 12.07.2019)

**Accessions:** Belarus // World Trade Organization, undated. URL: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/a1\\_belarus\\_e.htm#statuswebpage](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_belarus_e.htm#statuswebpage), undated. (дата обращения: 12.07.2019).

**Adarov A.**, Havlik P. Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova, and Ukraine. Joint working paper. Vienna: Vienna Institute for International Economic Studies and Bertelsmann Stiftung, December 2016. URL: <https://wiiw.ac.at/benefits-and-costs-of-dcfta-evaluation-of-the-impact-on-georgia-moldova-and-ukraine-dlp-4111.pdf> (дата обращения: 11.07.2019).

**Boțan I.** Reglementarea transnistriană: O soluție europeană. Chisinau: ADEPT, 2009a. URL: <http://www.e-democracy.md/files/igor-botan-reglementarea-transnistreana.pdf> (дата обращения: 28.08.2019).

**Boțan I.** Votul cetățenilor Republicii Moldova din regiunea transnistreană // eDemocracy. 14.02.2009b. URL: <http://www.e-democracy.md/monitoring/politics/comments/20090214/> (дата обращения: 12.07.2019)

**Brass P. R.** Theft of an Idol: Text and Context in the Representation of Collective Violence. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.

## Список литературы

- Broniatowski M.** Tusk Makes Scathing Attack on Russian Influence // Politico Europe, 6.10.2018. URL: <https://www.politico.eu/article/donald-tusk-poland-russia-latvia-makes-scathing-attack-on-russian-influence/> (дата обращения: 28.08.2019).
- Brubaker R.** Ethnicity Without Groups. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.
- Buhaug H., Cederman L.-E., Gleditsch K. S.** Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War // International Studies Quarterly, Vol. 58, No. 2. June 2014. Pp. 418–431.
- Calus K.** An Aided Economy: The Characteristics of the Transnistrian Economic Model // Centre for Eastern Studies, 16.05.2013. URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2013-05-16/aided-economy-characteristics-transnistrian-economic-model> (дата обращения: 12.07.2019).
- Calus K.** Russian Sanctions Against Moldova: Minor Effects, Major Potential // Centre for Eastern Studies, 6.11.2014. URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-11-06/russian-sanctions-against-moldova-minor-effects-major> (дата обращения: 12.07.2019).
- Серапи А.** Grigore Belostecinic: “Mă bucură când îi aud pe cei veniți din regiunea transnistreană spunând că vin la Chișinău pentru că aici e un nivel mai înalt al studiilor” // Radio Europe Liberă Moldova, 4.04.2004. URL: <https://moldova.europalibera.org/a/25320526.html> (дата обращения: 12.07.2019).
- Cenusa D., Emerson M., Kovziridse T., Movchan V.** Russia’s Punitive Trade Policy Measures Towards Ukraine, Moldova and Georgia. Brussels: Centre for European Policy Studies. CEPS Working Document. No. 400, September 2014.

- Charap S.**, Shapiro J., Demus A. Rethinking the Regional Order for Post-Soviet Europe and Eurasia. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, PE-297-CC/SFDFA, 2018. URL: <https://> (дата обращения: 4.09.2019).
- Charap S.**, Welt C. A More Proactive U.S. Approach to the Georgia Conflicts. Washington, D.C.: Center for American Progress, February 2011. URL: <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2011/02/pdf/georgia-report.pdf> (дата обращения: 12.07.2019).
- Chivers C. J.** A Russian 'Wine Blockade' Against Georgia and Moldova // New York Times, 6.04.2006. URL: <https://www.nytimes.com/2006/04/06/world/europe/06russia.html> (дата обращения: 11.07.2019).
- Coffey L.** NATO Membership for Georgia: In U.S. and European Interest. Washington, D.C.: Heritage Foundation. Special Report No. 199, 29.01.2018. URL: <https://www.heritage.org/defense/report/nato-membership-georgia-us-and-european-interest> (дата обращения: 11.07.2019).
- de Waal T.** Prisoners of the Caucasus: Resolving the Karabakh Security Dilemma // Carnegie Europe, 16.06.2016. URL: <https://carnegieeurope.eu/2016/06/16/prisoners-of-caucasus-resolving-karabakh-security-dilemma-pub-63825> (дата обращения: 12.07.2019).
- de Waal T.** The Caucasus: An Introduction. Oxford, UK: Oxford University Press, 2010.
- EUMM** Enhances Co-Operation with the Georgian Minister of Internal Affairs // European Union Monitoring Mission in Georgia, 27.05.2009. URL: [https://eumm.eu/en/press\\_and\\_public\\_information/features/1464/](https://eumm.eu/en/press_and_public_information/features/1464/) (дата обращения: 19.07.2019).
- Eurasia's** Economic Bloc at Risk from Geopolitics // Strategic Comments. Vol. 21, No. 5, October 2015. Pp. xi–xii.

## Список литературы

**European Commission for Democracy Through Law.** Final Opinion on the Draft Amendments to the Law on Occupied Territories of Georgia. Strasbourg, France, Opinion No. 552, 14.12.2009. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)051-е](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)051-е) (дата обращения: 12.07.2019).

**European Commission.** Commission Staff Working Document, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Taking Stock of the European Neighbourhood Policy (ENP): Implementation of the European Neighborhood Policy in 2009, Progress Report Republic of Moldova. Brussels, 12.05.2010. URL: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/progress2010/sec10\\_523\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf) (дата обращения: 12.07.2019).

**European Council.** Conclusions of the European Council Meeting. Memorandum, 15.12.2016. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf> (дата обращения: 28.08.2019).

**Fischer S.** The EU's Non-Recognition and Engagement Policy Towards Abkhazia and South Ossetia. Brussels: EU Institute for Security Studies, December 2010. URL: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/NREP\\_report.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/NREP_report.pdf) (дата обращения: 11.07.2019).

**Foaia de parcuri**, ca mijloc de normalizare a schimburilor comerciale cu Rusia // Sputnik Moldova, 5.07.2016. URL: [https://sputnik.md/moldova\\_romania\\_economics/20160705/7833285.html](https://sputnik.md/moldova_romania_economics/20160705/7833285.html) (дата обращения: 28.08.2019).

**Georgia**, EU Sign Association Agreement // Civil Georgia, 27.06.2014. URL: <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=27417> (дата обращения: 12.07.2019).

**Georgia:** Hotline of the EU Monitoring Mission Helps to Prevent Conflicts // European Union Monitoring Mission in Georgia, 18.06.2018. URL: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/progress2010/sec10\\_523\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf)



europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46738/ georgia-hotline-eu-monitoring-mission-helps-prevent-conflicts\_en (дата обращения: 12.07.2019).

**Gibler D. M.** International Military Alliances, 1648–2008. Vol. 2. Washington, D.C.: CQ Press, 2009.

**Guvernul Republicii Moldova.** Guvernul a aprobat măsuri de susținere a locuitorilor din regiunea transnistreană în vederea asigurării acestora cu medicamente antituberculoase și antiretrovirale, precum și cu dispozitive de diagnostic a tuberculozei și a infecției HIV, 25.07.2018. URL: <https://gov.md/ro/content/guvernul-aprobat-masuri-de-sustinere-locuitorilor-din-regiunea-transnistreana-vederea> (дата обращения: 12.07.2019).

**Hammarberg T., Grono M.** Human Rights in Abkhazia Today. Stockholm, Sweden: Olof Palme International Center, July 2017. URL: <https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf> (дата обращения: 12.07.2019).

**Horowitz D. L.** A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1991.

**Joint Statement** by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries. 4.12.2014 // OSCE, 4.12.2014. URL: <https://www.osce.org/mg/129421> (дата обращения: 12.07.2019).

**Kanashvili G.** He Who Says A Must Say B—or Why Tornike Sharashenidze's Abkhazia Policy Fails // Civil Georgia, 13.10.2017. URL: <https://civil.ge/archives/218375> (дата обращения: 12.07.2019).

**Kapanadze S., Kühn U., Richter W., Zellner W.** Status- Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context, Hamburg, Germany:

## Список литературы

- Institute for Peace Research and Security Policy, CORE Working Paper No. 28, January 2017. URL: [https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working\\_Papers/CORE\\_WP28\\_en\\_.pdf](https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP28_en_.pdf) (дата обращения: 12.07.2019).
- Ker-Lindsay J.** The Policies of Greece and Cyprus Towards Turkey's EU Accession // *Turkish Studies*. Vol. 8, No. 1, 2007. Pp. 71–83.
- Lehne S.** Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 22.09.2015. URL: <https://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis-pub-61362> (дата обращения: 11.07.2019).
- Mazarr M. J.,** Priebe M., Radin A., Stuth Cevallos A. Understanding the Current International Order. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1598-OSD, 2016. URL: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1598.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1598.html) (дата обращения: 4.09.2017).
- Mearsheimer J.** Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault // *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5, September/October 2014.
- Menon R.,** Snyder J. L. Buffer Zones: Anachronism, Power Vacuum, or Confidence Builder? // *Review of International Studies*, Vol. 43, No. 5, December 2017. Pp. 962–986.
- Nantoi O.** Barter moldovenesc—suveranitatea declarata contra integritatii iluzorii // *Institutul de Politici Publice*, 21.05.2001. URL: <http://ipp.md/old/print.php?l=ro&idc=154&id=399> (дата обращения: 28.08.2019).
- Nanuashvili U.** Helping the Abkhaz, Ossetians Is Georgia's Obligation // *Civil Georgia*, 20.11.2017. URL: <https://civil.ge/archives/218833> (дата обращения: 12.07.2019).

**New Agreement** Signed Between the European Union and Armenia Set to Bring Tangible Benefits to Citizens // European Union External Action Service. Brussels, 24.11.2017. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36141/new-agreement-signed-between-european-union-and-armenia-set-bring-tangible-benefits-citizens\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36141/new-agreement-signed-between-european-union-and-armenia-set-bring-tangible-benefits-citizens_en) (дата обращения: 11.07.2019).

**Peacekeeping Missions** // Ministry of Defense of Moldova, undated. URL: <https://www.army.md/?lng=3&action=show&cat=163> (дата обращения: 28.08.2019).

**Rainio-Niemi J.** Cold War Neutrality in Europe: Lessons to Be Learned? // Gartner H. (ed.). Engaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War. Lanham, Md.: Lexington Books, 2017. Pp. 15–36.

**Russia Suspends** Free Trade Agreement with Ukraine // Moscow Times, 16.12.2015. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2015/12/16/russia-suspends-free-trade-agreement-with-ukraine-a51261> (дата обращения: 12.07.2019).

**Sharashenidze T.** Why Georgia's Abkhazia Policy Has Failed // Civil Georgia, 5.10.2017. URL: <https://civil.ge/archives/218349> (дата обращения: 12.07.2019).

**Sotieva L.,** Inallpa A., Javakhishvili J., Kvarchelia L. Envisioning Peace: An Analysis of Grassroots Views on the Nagorny Karabakh Conflict. London: International Alert, October 2018. URL: [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Caucasus\\_EnvisioningPeace\\_EN\\_2018.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/Caucasus_EnvisioningPeace_EN_2018.pdf) (дата обращения: 12.07.2019).

**South Ossetia** Becomes Thorn in Russia's Side // Spiegel Online, 24.12.2008. URL: <https://www.spiegel.de/international/world/six-months-after-caucasus-war-south-ossetia-becomes-thorn-in-russia-s-side-a-598311.html> (дата обращения: 12.07.2019).

## Список литературы

**Stiles K. W.** Trust and Hedging in International Relations. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 2018.

**Synoweic E.** The EU Is Encouraging Belarus to Join the World Trade Organisation // Emerging Europe, 30.12.2016. URL: <https://emerging-europe.com/voices/the-eu-is-encouraging-belarus-to-join-the-world-trade-organisation/> (дата обращения: 11.07.2019).

**UN Comtrade Database**, undated. URL: <https://comtrade.un.org>. (дата обращения: 9.09.2017).

**Wilson D.** Georgia's Path to NATO. Washington, D.C.: Atlantic Council, February 2014. URL: [https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2014/02/Georgias\\_Path\\_to\\_NATO.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2014/02/Georgias_Path_to_NATO.pdf) (дата обращения: 11.07.2019).

**Zellner W. et al.** Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe: Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones. Vienna: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2018. URL: [http://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/RISK\\_SP.pdf](http://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/RISK_SP.pdf) (дата обращения: 11.07.2019).

**93-ья встреча** в рамках МПРИ состоялась в Эргнети // European Union Monitoring Mission in Georgia, 17.05.2019. URL: [https://eumm.eu/ru/press\\_and\\_public\\_information/press\\_releases/6679/?year=2019&month=9](https://eumm.eu/ru/press_and_public_information/press_releases/6679/?year=2019&month=9) (дата обращения: 16.11.2019).

**Абхазия и Южная Осетия:** Пора говорить о торговле. Report No. 249 // International Crisis Group. Brussels, 24.05.2018. URL: <https://www.crisisgroup.org/ru/europe-central-asia/caucasus/georgia/249-abkhazia-and-south-ossetia-time-talk-trade> (дата обращения: 22.11.2019).

**Абхазия:** углубление зависимости. Report 202 // International Crisis Group. Brussels, 26.02. 2010. URL: <https://www.crisisgroup.org/ru/europe-central-asia/caucasus/georgia/abkhazia-deepening-dependence> (дата обращения: 22.11.2019).

**Венский документ 2011 года:** О мерах укрепления доверия и безопасности (Вена, 30 ноября 2011 года) // ОБСЕ, 30.11.2011. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/86600?download=true> (дата обращения: 18.04.2018).

**Возвращение к дипломатии.** Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту // ОБСЕ, ноябрь 2015. URL: <https://www.osce.org/ru/networks/229661?download=true> (дата обращения: 16.11.2019).

**Государственный договор** о восстановлении независимой и демократической Австрии (Вена, 15 мая 1955 года) // Интернет-проект Министерства культуры РФ «Утраченные ценности – жертвы войны». 2006-2018. URL: <http://www.lostart.ru/ru/documents/detail.php?ID=920> (дата обращения: 9.07.2018).

**Грыу Л.** Выборы парламента в Приднестровье // Радио Свобода Молдова, 4.03.2019. URL: <https://moldova.europalibera.org/a/pridnestrovskie-dialoghi-/29831846.html> (дата обращения: 12.07.2019).

**Декларация Президента Российской Федерации,** Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, принятого 12 февраля 2015 года // Официальный интернет-ресурс Президента России, 12.02.2015. URL: <http://kremlin.ru/supplement/4803> (дата обращения: 16.11.2019).

## Список литературы

**Додон сообщил**, что договорился с Путиным о транзите молдавских товаров через Украину // ТАСС, 30.01.2019. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6060358> (дата обращения: 28.08.2019).

**Евразийская экономическая комиссия**. Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Китайской Народной Республикой, с другой стороны, 17.05.2018. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl\\_torg/Documents/%d0%a1%d0%be%d0%b3%d0%bb%d0%b0%d1%88%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d0%b5%20%d1%81%20%d0%9a%d0%b8%d1%82%d0%b0%d0%b5%d0%bc/%d0%a2%d0%b5%d0%ba%d1%81%d1%82%20%d1%80%d1%83%d1%81%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9%20%28EAEU%20alternate%29%20final.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/%d0%a1%d0%be%d0%b3%d0%bb%d0%b0%d1%88%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d0%b5%20%d1%81%20%d0%9a%d0%b8%d1%82%d0%b0%d0%b5%d0%bc/%d0%a2%d0%b5%d0%ba%d1%81%d1%82%20%d1%80%d1%83%d1%81%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9%20%28EAEU%20alternate%29%20final.pdf). (дата обращения: 16.11.2019).

**Ефрим А.** Полис для приднестровцев // Аргументы и факты в Молдове, 20.03.2013. URL: <http://aif.md/polis-dlya-pridnestrovcev/> (дата обращения: 12.07.2019).

**Жидков С. К.** Бросок малой империи. Майкоп: Адыгея, 1996.

**Закон № 1024** от 02.06.2000 о гражданстве Республики Молдова, 10.08.2000.

**Закон Грузии** «Об оккупированных территориях» № 431 от 23.10.2008 г. // Законодательный Вестник Грузии, 2008. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/19132?publication=6> (дата обращения: 16.11.2019).

**Кабинет министров Грузии**. «Шаг к лучшему будущему». Мирная инициатива. Развитие возможностей получения образования для населения Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии. Тбилиси, 2018. URL: [http://smr.gov.ge/Uploads/Concept\\_ed\\_39d4d2e3.pdf](http://smr.gov.ge/Uploads/Concept_ed_39d4d2e3.pdf) (дата обращения: 16.11.2019).

**Кабинет министров Грузии.** «Шаг к лучшему будущему». Мирная инициатива. Поощрение торговли через разделительные линии. Тбилиси, 2018. URL: [http://smr.gov.ge/Uploads/Concept\\_RU\\_08a3ce6f.pdf](http://smr.gov.ge/Uploads/Concept_RU_08a3ce6f.pdf) (дата обращения: 16.11.2019).

**Кишинев** и Тирасполь возобновили грузовое железнодорожное сообщение через территорию Приднестровья, прерванное 6 лет назад // *interlic*, 26.04.2012. URL: <http://ru.interlic.md/2012-04-26/kishinev-i-tiraspol-vozobnovili-gruzovoe-zheleznodorozhnoe-soobscshenie-cherez-territoriju-pridnestro-24859.html> (дата обращения: 12.07.2019).

**Кофнер Ю.** Десять причин, почему ЕАЭС и ЕС стоит сотрудничать // *Валдайский клуб*, 26.06.2019. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/desyat-prichin-eaes-i-es/> (дата обращения: 28.08.2019).

**Лукашенко** отмечает рост сторонников идеи запуска нового международного переговорного процесса // *БЕЛТА*, 31.10.2018. URL: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-otmechaet-rost-storonnikov-idei-zapuskap-novogo-mezhdunarodnogo-peregovornogo-protssessa-323847-2018/> (дата обращения: 19.11.2019).

**Маркедонов С.** Постсоветский эксклюзив. Как Карабах может сблизить Россию и Запад // *Московский центр Карнеги*, 2.10.2017. URL: <https://carnegie.ru/commentary/73263> (дата обращения: 16.11.2019).

**Миссия ОБСЕ** в Молдове приветствует начало реализации сторонами «соглашения по номерным знакам» // *ОБСЕ*, 1.09.2018. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/392276> (дата обращения: 16.11.2019).

**Молдова** установила шесть миграционных постов в Зоне безопасности на Днестре // *Еврорегион «Днестр»*, без даты. URL: <http://dniester.eu/813> (дата обращения: 28.08.2019).

## Список литературы

**Названа** численность населения Приднестровья // point, 1.03.2017. URL: <https://point.md/ru/novosti/obshchestvo/nazvana-chislennost-naseleniia-pridnestrovia> (дата обращения: 12.07.2019).

**Общее число избирателей**, включенных в Государственный регистр избирателей (ГРИ) по состоянию на 10 декабря 2018 года, составляет 3 265 997 человек // Центральная избирательная комиссия Республики Молдова. Официальный сайт, 10.12.2018. IRL: [https://a.cec.md/ru/obshchee-chislo-izbirateley-vklyuchennykh-v-gosudarstvennyy-registr-izbirateley--2781\\_91423.html](https://a.cec.md/ru/obshchee-chislo-izbirateley-vklyuchennykh-v-gosudarstvennyy-registr-izbirateley--2781_91423.html) (дата обращения: 23.11.2019).

**Организация Объединенных Наций**. Письмо постоянных представителей Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Украины при Организации Объединенных Наций от 7 декабря 1994 года на имя Генерального секретаря // Организация Объединенных Наций, 7.12.1994. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/49/765> (дата обращения: 16.11.2019).

**Поезда** из Украины в Молдову опять поедут через Приднестровье // ZN, 14.01.2011. URL: [https://zn.ua/ARCHIVE/poezda\\_iz\\_ukrainy\\_v\\_moldovu\\_opyat\\_poedut\\_cherez\\_pridnestrovie.html](https://zn.ua/ARCHIVE/poezda_iz_ukrainy_v_moldovu_opyat_poedut_cherez_pridnestrovie.html) (дата обращения: 12.07.2019).

**Правительство Грузии**. План действий по Стратегии вовлеченности, 3.07.2010. URL: [http://smr.gov.ge/Uploads/Action\\_pla\\_9852c522.pdf](http://smr.gov.ge/Uploads/Action_pla_9852c522.pdf) (дата обращения: 15.11.2019).

**Правительство Республики Молдова**. Постановление № 959 от 09.09.2005 года о мерах по обеспечению подтверждения гражданства и документирования населения левобережных районов Днестра (Приднестровья), 16.09.2005. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=305730&lang=2> (дата обращения: 5.09.2019).



**Правительство Российской Федерации.** Постановление от 31 июля 2014 г. № 736. О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Республика Молдова, 31.07.2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420210733> (дата обращения: 16.11.2019).

**Прейгерман Е.** Беларусь находит свой внешнеполитический ритм // Минский диалог, 8.02.2019. URL: <http://minskdialogue.by/research/opinions/belarus-nakhodit-svoi-vneshnepoliticheskii-ritm> (дата обращения: 16.11.2019).

**Россия** отправила в Донбасс новую колонну с гуманитарной помощью // РИА Новости, 22.11.2018. URL: <https://ria.ru/20181122/1533265662.html> (дата обращения: 12.07.2019).

**Совет глав правительств СНГ.** Договор о зоне свободной торговли. Санкт-Петербург, 18.10.2011 // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств, 18.10.2011. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3183> (дата обращения: 20.11.2019).

**Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия-ЕС.** Принято 27.04.2004 в Люксембурге // Официальный интернет-ресурс Президента России, 27.04.2004. URL: <http://kremlin.ru/supplement/4687> (дата обращения: 16.11.2019).

**Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине** // ОБСЕ, без даты. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine> (дата обращения: 16.11.2019).

**Филипчук В. За столом или на столе:** Украина должна быть лидером, а не объектом переговоров // Апостроф, 28.08.2019. URL: <https://apostrophe.ua/>

## Список литературы

article/politics/foreign-policy/2019-08-28/za-stolom-ili-na-stole-ukraina-doljna-byit-liderom-a-ne-obyektom-peregovorov/27536 (дата обращения: 16.11.2019).

**Цвижба А.** Квота на мечты: Как из Абхазии попасть в российский вуз // Спутник, 10.07.2019. URL: <https://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20190710/1027870354/Kvota-mechty-kak-Abkhazii-popast-rossiyskiy-vuz.html> (дата обращения: 12.07.2019).

**Чалый А.** Подходы к решению конфликта вокруг «серединных стран» // Чарап С., Демус А., Шапиро Дж. (под ред.). Выйти из «промежуточного положения». Представления о региональном порядке в постсоветской России и Евразии. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/15428.pdf> (дата обращения: 20.11.2019). С. 73-90.

**Чарап С., Демус А., Шапиро Дж.** (под ред.). Выйти из «промежуточного положения». Представления о региональном порядке в постсоветской России и Евразии. Вена, 2019. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/15428.pdf> (дата обращения: 20.11.2019).

**Чарап С., Колтон Т. Дж.** Победителей нет: украинский кризис и разрушительная борьба за постсоветскую Евразию» // Россия в глобальной политике. Спецвыпуск, декабрь 2017. URL: [https://globalaffairs.ru/media/docs/charap\\_book\\_read.pdf](https://globalaffairs.ru/media/docs/charap_book_read.pdf) (дата обращения: 25.11.2019).

**Шнирельман В. А.** Войны памяти: Мифы, идентичность и политика в Закавказье. Москва: Наука, 2003.

**Шрайбман А.** В погоне за нишей. Почему Минск сделал миротворчество основой внешней политики // Московский центр Карнеги, 28.05.2018. URL: <https://carnegie.ru/commentary/76455> 16.11.2019 (дата обращения: 16.11.2019).

**Южная Осетия:** Бремя признания. Report 205 // International Crisis Group. Brussels, 7.06.2010. URL: <https://www.crisisgroup.org/ru/europe-central-asia/caucasus/south-ossetia-burden-recognition> (дата обращения: 22.11.2019).



## Биографии авторов и редакторов

*Авторы несут ответственность только за те главы, в написании которых они участвовали.*

**Сергей Афонцев** — заместитель директора Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук и профессор Московского государственного института международных отношений (МГИМО).

**Петер Балаш** — старший консультант по политическим вопросам и сотрудник отдела по вопросам государственной политики юридической компании Covington. Занимал должности заместителя генерального директора Генерального директората по торговле Европейской комиссии (2005–2014 гг.) и руководителя Группы поддержки Украины в Европейской комиссии (2014–2015 гг.). Ранее был послом и постоянным представителем Венгрии во Всемирной торговой организации. Кроме того, занимал ряд должностей в правительстве Венгрии, в том числе — заместителя государственного секретаря по международным экономическим отношениям в Министерстве экономики (1996–2000 гг.) и Министерстве иностранных дел (2000–2002 гг.), помощника государственного секретаря в Министерстве промышленности и торговли (1994–1996 гг.) и генерального директора в Министерстве внешнеэкономических связей в Будапеште (1991–1994 гг.).

**Олеся Вартанян** — аналитик Международной кризисной группы по странам Восточного партнерства Европейского союза. Работая в Тбилиси, изучает вопросы региональной безопасности в Армении,

## Биографии авторов и редакторов

Грузии и Азербайджане, уделяя особое внимание сепаратистским регионам Южного Кавказа: Абхазии, Нагорному Карабаху и Южной Осетии. До работы в Международной кризисной группе в качестве журналиста освещала темы, связанные с безопасностью и конфликтами в Грузии и ее сепаратистских регионах. Ее репортажи с места событий во время российско-грузинской войны 2008 года внесли вклад в прорывные расследования «New York Times» об истоках конфликта. Также работала корреспондентом «Радио Свобода» в регионе. В 2013 году получила первый специальный приз за мирную журналистику Миссии наблюдателей ЕС. Окончила магистратуру в области изучения вопросов войны в Королевском колледже Лондона и магистратуру в Школе журналистики и медиа-менеджмента Грузинского института общественных дел.

**Диана Галоян** — проректор по академическим вопросам Армянского государственного экономического университета (АГЭУ), где преподает с 2005 года. До вступления в должность проректора заведовала кафедрой международных экономических отношений АГЭУ. С 2013 года является исследователем исследовательского центра «Амберд» АГЭУ, одного из ведущих аналитических центров Армении, занимающегося поиском решений проблем государственной политики и экономики. Автор более 60 научных публикаций, в том числе десяти монографий и пяти учебников.

**Александра Динес** — старший научный сотрудник регионального офиса Фонда имени Фридриха Эберта по сотрудничеству и миру в Европе. Занимается экономическими аспектами безопасности и сотрудничества в регионе и координирует сеть молодых экспертов «Fresh Look at Eastern European Trends». До прихода на работу в Фонд имени Фридриха Эберта преподавала международные отношения и политическую экономию в Амстердамском университете и проходила

стажировки в германских политических фондах в Грузии и Китае, в Европейском парламенте в Брюсселе и в Германском обществе международного сотрудничества GIZ. Получила степень магистра политологии в Свободном университете Берлина и докторскую степень в Амстердамском университете.

**Джеймс Доббинс** — старший научный сотрудник и почетный председатель по вопросам дипломатии и безопасности корпорации RAND. Занимал должности в Государственном департаменте и Белом доме, в том числе должность помощника госсекретаря по европейским вопросам, специального помощника президента по странам западного полушария, специального советника президента и госсекретаря по Балканам и посла в Европейском сообществе. По поручению правительств Барака Обамы, Джорджа Буша-младшего и Билла Клинтона участвовал в ряде миссий по кризисному менеджменту и улаживанию дипломатических конфликтов в качестве специального посланника в Афганистане и Пакистане, Косове, Боснии, Гаити и Сомали. В 2013 году вернулся в Государственный департамент на должность специального представителя правительства Барака Обамы по Афганистану и Пакистану, а с 2014 года снова работает в корпорации RAND.

**Джон Дреннан** — политический аналитик корпорации RAND. До работы в RAND был специальным помощником исполнительного директора по Северной и Южной Америке Международного института стратегических исследований. Ранее выступал в качестве аналитика и координатора программы «Россия и Евразия» института, занимаясь исследованиями российской внешней политики и политики безопасности, российско-американских отношений и Центральной Азии. Окончил магистратуру в области стратегических исследований и международной экономики в Школе передовых международных

исследований Университета Джона Хопкинса и бакалавриат в области международных исследований, политологии и экономики в Западном резервном университете Кейза.

**Андрей Загорский** — заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук, профессор кафедры международных отношений Московского государственного института международных отношений. Специализируется на вопросах европейской безопасности, отношениях между Россией и НАТО и между российскими и европейскими организациями (Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейским союзом, Европейским советом). С 1981 по 1992 год работал научным сотрудником Центра международных исследований МГИМО; с 1992 по 1999 год занимал должность проректора этого института. С 1999 по 2000 годы был старшим вице-президентом Института Восток–Запад в Праге. В 2001 году руководил проектом Института Восток–Запад «Сетевая организация систем раннего оповещения». Нынешнюю должность занимает с 2011 года.

**Гвендолин Зассе** — с 2016 года директор Центра восточноевропейских и международных исследований. Является профессором сравнительной политологии факультета политологии и международных отношений и Школы междисциплинарного регионоведения Оксфордского университета, профессором Наффилд-колледжа и старшим научным сотрудником-нерезидентом Европейского центра Карнеги. Изучала историю, славистику и политологию в Гамбургском университете, получила степень магистра и доктора политологии в Лондонской школе экономики. После получения докторской степени работала доцентом в Центрально-Европейском университете,



преподавателем / старшим преподавателем в Лондонской школе экономики, а в 2007 году поступила в Оксфорд, где в 2013 году заняла должность профессора.

**Родика Круду** — декан факультета международных экономических отношений Молдавской экономической академии (ASEM), где занимает должность профессора с 2004 года, и заместитель координатора Центра превосходства имени Жана Монне по исследованиям европейской экономической интеграции. С 2014 года является профессором кафедры имени Жана Монне и координирует несколько проектов программы имени Жана Монне, посвященных исследованиям европейской интеграции, в Молдове. С августа 2017 по январь 2018 года была стипендиатом программы Фулбрайта в Американском университете в Вашингтоне. В область ее научных интересов входят экономические аспекты европейской интеграции, инновационная политика и предпринимательство, международная торговля, торговая политика и торговые отношения между Европейским союзом и Молдовой. Получила докторскую степень в области международных отношений и международных дел в ASEM.

**Райнхард Крумм** — глава регионального офиса Фонда имени Фридриха Эберта по вопросам сотрудничества и мира в Европе. Защитил докторскую диссертацию в Университете Регенсбурга (Германия), где с 2008 года преподает историю России. С 1991 по 1998 годы работал журналистом на территории бывшего СССР, в том числе с 1996 по 1998 годы — московским корреспондентом журнала «Spiegel». С 2002 года работает в Фонде имени Фридриха Эберта. С 2003 по 2007 годы возглавлял региональный офис Фонда по странам Центральной Азии в Ташкенте (Узбекистан), с 2007 по 2012 годы — российский офис в Москве, а с 2012 по 2016 годы — департамент по странам Центральной и Восточной Европы в Берлине.

**Ульрих Кюн** — заместитель руководителя программы контроля над вооружениями и новейших технологий Института изучения проблем мира и политики безопасности Гамбургского университета и ученый-нерезидент Фонда Карнеги за международный мир. Ранее был старшим научным сотрудником Венского центра по вопросам разоружения и нераспространения, стипендиатом программы по ядерной безопасности Стентона и сотрудником программы ядерной политики Фонда Карнеги. В настоящее время занимается исследованиями в таких областях, как отношения России и НАТО, трансатлантическая безопасность, ядерное сдерживание и традиционная политика сдерживания и контроля над вооружениями, а также деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

**Юлия Никитина** — доцент кафедры мировых политических процессов и научный сотрудник Центра постсоветских исследований Московского государственного института международных отношений. Специализируется на вопросах безопасности в Евразии и уделяет особое внимание региональным организациям. Автор книги «ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности» (2009 года) и учебного пособия «Введение в международные отношения и мировую политику» (2009 года).

**Андрей Попов** — президент Института стратегических инициатив (Молдова). Автор еженедельной телепрограммы «Народная дипломатия» и соведущий еженедельного политического ток-шоу «Боцан + Попов». Бывший депутат парламента, заместитель министра иностранных дел и европейской интеграции (2009–2013 годы) и посол Молдовы в Австрии, Словакии и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Вене (2013–2016 годы). Занимал должность исполнительного директора Ассоциации внешней политики Молдовы. Автор программы «Приднестровские диалоги». С 1997

по 2004 год находился на дипломатической службе. Выпускник программы Фонда Джона Смита и программы молодых лидеров Мюнхенской конференции по безопасности.

**Евгений Прейгерман** — учредитель и директор Совета по международным отношениям «Минский диалог». Его основные исследовательские интересы касаются внешней политики малых стран, международных отношений в Восточной Европе, а также евро-атлантической и евразийской безопасности. Является регулярным автором «Eurasia Daily Monitor», издаваемого Джеймстаунским фондом, журнала «Global Brief», а также других белорусских и зарубежных изданий. Его статьи и комментарии публиковались в таких изданиях, как «Foreign Policy», «Коммерсант» и «Ведомости».

**Пернилле Рикер** — профессор Норвежского института внешней политики (NUPI) и координатор Центра европейских исследований NUPI. Основные темы ее исследований — европейская интеграция и внешняя политика и политика безопасности ЕС. Ранее работала ведущим исследователем и руководителем отделения международной политики в NUPI и консультантом исследовательского совета НордФорск. Получила степень доктора политологии в Университете Осло.

**Николай Силаев** — российский политолог и специалист по региональным конфликтам. Окончил исторический факультет Московского государственного университета и получил степень кандидата наук. С 2004 года занимает должность старшего научного сотрудника Центра проблем Кавказа и региональной безопасности Московского государственного института международных отношений. Директор некоммерческого партнерства по содействию развитию международных связей на Кавказе «Кавказское сотрудничество».

**Василий Филипчук** — главный советник Международного центра перспективных исследований в Киеве. Занимал целый ряд должностей в Министерстве иностранных дел Украины, в том числе должность пресс-секретаря министерства, директора департамента Европейского союза и директора политического департамента. В 2012 году возглавлял департамент европейской интеграции секретариата Кабинета министров Украины. Является экспертом в области разрешения конфликтов, миротворчества и процессов национального строительства в Центральной и Восточной Европе.

**Александр Чалый** — президент компании Грант Торнтон (Украина). Специализируется на вопросах, связанных с международным и корпоративным правом, в первую очередь, на международных соглашениях и договорах. Занимал должности первого заместителя министра иностранных дел Украины, государственного секретаря по европейской интеграции и советника президента Украины по вопросам внешней политики. Возглавлял делегации Украины на переговорах о вступлении Украины в ВТО и в таких международных организациях, как Группа Всемирного банка, Европейский банк реконструкции и развития и Европейский инвестиционный банк. В 2014 году был назначен членом Группы видных деятелей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

**Самуэль Чарап** — старший политолог корпорации RAND. В своих исследованиях рассматривает вопросы политической экономики и внешней политики России и государств бывшего СССР, европейской и евразийской региональной безопасности, политики сдерживания США и России, стратегической стабильности и контроля над вооружениями. С ноября 2012 по апрель 2017 года работал старшим научным сотрудником по вопросам России и Евразии в Международном институте стратегических исследований. До этого занимал в

Государственном департаменте США должность старшего советника заместителя госсекретаря по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности, а также отвечал за Россию и Евразию в службе политического планирования госсекретаря. В соавторстве с Тимоти Колтоном написал книгу «Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia» [в русском переводе: «Победителей нет: украинский кризис и разрушительная борьба за постсоветскую Евразию» // Россия в глобальной политике. Спецвыпуск, декабрь 2017]. Окончил магистратуру в области российских и восточноевропейских исследований и получил степень доктора политологии в Оксфордском университете.

**Джереми Шапиро** — директор по исследованиям Европейского совета по международным отношениям. Ранее был научным сотрудником проекта «Мировой порядок и стратегия» и Центра по вопросам США и Европы Брукингского института, где редактировал блог внешнеполитической программы «Порядок из хаоса». До этого работал в службе политического планирования Государственного департамента США, где консультировал госсекретаря по политике США в отношении Северной Африки и Леванта. Также занимал должность старшего советника помощника госсекретаря по европейским и евразийским вопросам Филипа Гордона, давая стратегические указания по широкому спектру вопросов внешней политики США в отношении Европы.

## **Авторы**

Самуэль Чарап, Джереми Шапиро,  
Александра Динес, Сергей Афонцев,  
Петер Балаш, Олеся Вартанян,  
Диана Галоян, Джеймс Доббинс,  
Андрей Загорский, Родика Крудю,  
Ульрих Кюн, Андрей Попов,  
Евгений Прейгерман, Пернилле Рикер,  
Николай Силаев, Василий Филипчук

## **РЕДАКТОРЫ**

Самуэль Чарап, Джереми Шапиро,  
Джон Дреннан, Александр Чалый,  
Райнхард Крумм, Юлия Никитина,  
Гвендолин Зассе

## **Выходные данные**

Региональное Бюро Сотрудничества и Мира  
в Европе Фонда имени Фридриха Эберта  
Райхсратсштрассе 13/5, 1010 Вена  
Тел: + 43 1 890 38 11 15  
Факс: + 43 1 890 38 11 20  
<http://www.fes-vienna.org>

Ответственный: Райнхард Крумм  
Иллюстрация: Даниэль Сиикс,  
[www.thejoyofseex.com](http://www.thejoyofseex.com)  
Перевод: Мария Унрау  
Дизайн: Энрико Вагнер, [www.pertext.de](http://www.pertext.de)  
Вена 2020

## **Оригинал публикации**

Samuel Charap, Jeremy Shapiro, John  
Drennan, Oleksandr Chalyl, Reinhard Krumm,  
Yulia Nikitina, Gwendolyn Sasse: A Consen-  
sus Proposal for a Revised Regional Order in  
Post-Soviet Europe and Eurasia. RAND 2019,  
ISBN: 978-1-9774-0361-2

Коммерческое использование всех работ,  
опубликованных Региональным Бюро  
Сотрудничества и Мира в Европе Фонда  
имени Фридриха Эберта, не допускается  
без письменного согласия Фонда.

Отношения России с Западом переживают глубокий кризис. Вопрос, изначально вызвавший дестабилизацию отношений и лежащий в корне общего кризиса — это соперничество за Украину и другие «серединные страны»: Беларусь, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан. В этой борьбе нет победителей: из-за нее Запад и Россия увязли в ситуации опасного и пагубного соперничества, а страны региона по-прежнему в разной степени характеризуют нестабильность, отсутствие реформ и высокий конфликтный потенциал.

В отношениях между ключевыми государствами сложилась такая ядовитая атмосфера, что обсуждение этой темы на официальном уровне стало практически невозможным, а отдельному исследователю столь же сложно предложить альтернативы, которые учитывали бы весь спектр зачастую взаимоисключающих национальных подходов.

Региональные Бюро Сотрудничества и Мира в Европе Фонда имени Фридриха Эберта, совместно с корпорацией RAND, инициировало проект, направленный на восполнение этого пробела.

В ходе проекта были собраны три рабочие группы, в состав которых вошли эксперты и чиновники в отставке из США, Европейского союза, России и «серединных стран».

Участники разработали альтернативные подходы к трем ключевым составляющим спора о региональном порядке: архитектуре безопасности, экономической интеграции и региональным конфликтам. Результаты их работы представлены в этой публикации.

ISBN 978-3-96250-509-7

