



Олег Шакиров

## КОНТРОЛЬ НАД ОБЫЧНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ В ЕВРОПЕ: КУДА ИДЕМ?<sup>1</sup>

В наш век отчаянных сомнений,  
В наш век, неверием больной...

*Федор Иванович Тютчев*

Понятие контроля над обычными вооружениями в Европе (КОВЕ) является открытым и содержит в себе сразу несколько вопросов. Например, чем руководствоваться при определении границ Европы: географией или политическими установками? Должно ли европейское пространство быть непрерывным или допустимы определенные исключения? Расширяется оно или остается в исторических рамках?

Другой момент связан с тем, какие категории вооружений относятся к обычным вооружениям, подлежащим контролю? На каких основаниях может уточняться или пересматриваться этот список, для того чтобы действующий режим отвечал реальному положению вещей? И, конечно, ключевые вопросы относятся к тому, какую цель преследует контроль, в какой форме он осуществляется; кто и кого контролирует?

В данной работе предлагается анализ сложностей, возникающих при поиске ответов на эти и другие вопросы для определения будущих контуров режима КОВЕ, и предложений государств-участников по его развитию. Акцент сделан на политических аспектах и, в частности, на российской политике в данной области.

### **ЭВОЛЮЦИЯ И КРИЗИС РЕЖИМА КОВЕ**

Обозначая основные вехи, определившие нынешнее состояние режима КОВЕ, необходимо отметить серию переговоров о взаимном сокращении вооруженных сил и вооружений (Mutual and Balanced Force Reductions, MBFR) между государствами НАТО и ОВД, которые начались в период разрядки международной напряженности в 1973 г. и поначалу были направлены на сокращение вооруженных сил исключительно в Центральной Европе.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), ставший краеугольным камнем европейской безопасности, был заключен 19 ноября 1990 г., и вступил в силу два года спустя. И если в 1970-х гг. речь шла о сокращении численности личного состава, то в ДОВСЕ были обозначены ограничения на категории обычных вооружений: танки, боевые бронированные машины, артиллерию калибра 100 мм и выше, боевые самолеты, ударные вертолеты. Первоочередной целью Договора была ликвидация «потенциала для внезапного нападения и начала крупномасштабных наступательных действий в Европе»<sup>2</sup>.



А  
Н  
А  
Л  
И  
З

Распад СССР и образование новых независимых государств потребовали корректировки положений ДОВСЕ. Изменения коснулись, во-первых, района применения Договора — страны Балтии, получив независимость, не присоединились к нему. Кроме того, для распределения прав и обязательств СССР восемь постсоветских государств, включая Россию, в 1992 г. заключили Ташкентское соглашение о принципах и порядке выполнения ДОВСЕ, в рамках которого распределялись максимальные уровни по вооружениям.

Изменения в Европе, связанные с прекращением действия Варшавского договора, распадом СССР и началом расширения НАТО, сделали необходимым приведение положений Договора, касающихся размеров фланговых районов (зону с наиболее жесткими ограничениями) России и Украины, была зафиксирована во Фланговом документе, принятом на первой Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ. На этой Конференции было также решено, что «государства-участники рассмотрят варианты адаптации, направленные на достижение целей Договора и повышение его жизнеспособности и эффективности»<sup>3</sup>. Результатом последовавших переговоров стало подписание в 1999 г. Соглашения об адаптации ДОВСЕ.

В адаптированном Договоре был отражен отход от межблокового противостояния — вместо суммарных ограничений для группировок вводились национальные и территориальные предельные уровни для каждого государства-участника по отдельности. Также статьей XVIII предусматривалась возможность присоединения к Договору для любого участника ОБСЕ, территориально расположенного в пределах района его применения.

#### ЛИСТАЯ СТАРЫЕ СТРАНИЦЫ

В настоящее время ДОВСЕ не отвечает потребностям обеспечения равной безопасности для всех стран европейского континента, а тем более не отвечает в должной мере интересам обеспечения безопасности России... Будет правильным и понятным, если Россия выступит с развернутым видением обеспечения безопасности Европы на нынешнем и последующих этапах с учетом новых реалий, с видением, включающим и современные идеи обеспечения баланса интересов всех стран.

Геннадий Евстафьев. Разоружение возвращается. *Индекс Безопасности*. 2007, №2 (82), Том 13. С. 52

Однако Соглашения об адаптации ДОВСЕ так и не вступило в силу — оно было ратифицировано лишь четырьмя государствами-участниками — Беларуссией, Казахстаном, Россией, а также Украиной, которая в отличие от первых трех не передала ратификационные грамоты депозитарию. Молдавия, Грузия и страны НАТО отказались начать ратификацию до вывода российских войск с молдавской и грузинской территорий, поскольку соответствующие политические обязательства были взяты Россией в Стамбуле в 1999 г.

В итоге увязка проблематики КОВЕ с региональными конфликтами в Европе, неправомерная с точки зрения России, стала одним из препятствий для развития ДОВСЕ. Процесс затягивался, причем на фоне новых волн расширения НАТО и активизации деятельности по созданию элементов ПРО США в Европе. В России подобные тенденции характеризовались как представляющие угрозу национальной безопасности. Официально подчеркивалось, что даже адаптированный вариант ДОВСЕ устарел, что необходима его модернизация и подготовка к вступлению в силу.

Действие ДОВСЕ и связанных с ним международных договоров было приостановлено в 2007 г. указом президента В. В. Путина<sup>4</sup> после того, как созданная по российской инициативе чрезвычайная конференция государств — участников ДОВСЕ завершилась безрезультатно. В свою очередь в ноябре 2011 г. США, другие члены НАТО, участвующие в ДОВСЕ, и Грузия отказались предоставлять России информацию о своих вооруженных силах в соответствии с положениями Договора.

Отсутствие существенного прогресса в переговорах по дальнейшей судьбе ДОВСЕ и его фактическое закрытие в качестве канала для обмена информацией между Россией и членами НАТО повысило важность таких механизмов, как Венский документ (ВД) о мерах укрепления доверия и безопасности и Договор по открытому небу.

Венский документ представляет набор мер укрепления доверия и безопасности (МДБ), разработанных в рамках СБСЕ/ОБСЕ, и носит политически обязывающий характер для всех участников (56 государств, расположенных в Европе, Центральной Азии и Северной Америке). В ноябре 2011 г. на заседании Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) после 12-летнего перерыва был принят ВД в новой редакции, развивающий и дополняющий МДБ, изложенные в предыдущих соглашениях: Документе Стокгольмской конференции 1986 г., Венских документах 1990, 1992, 1994 и 1999 гг.

С точки зрения модернизации КОВЕ ключевым нововведением ВД-2011 являются положения по его регулярному обновлению: решения ФСОБ, вносящие изменения в документ, обозначаются как ВД-плюс и по умолчанию вступают в силу в день принятия, и не реже чем каждые пять лет все эти изменения включаются в новую редакцию ВД<sup>5</sup>.

По мнению Стивена Пайфера, в силу того что Россия, приостановив исполнение ДОВСЕ, продолжает соблюдать обязательства ВД-2011, «один из возможных выходов — на время оставить в стороне ограничения по технике и сфокусировать внимание на расширении МДБ Венского документа, чтобы они включали некоторые положения ДОВСЕ по транспарентности и наблюдению»<sup>6</sup>.

С точки зрения России, активизация усилий по обновлению ВД-2011 может представлять интерес для восстановления баланса в деятельности ОБСЕ за счет наполнения *первой корзины* (военно-политического измерения безопасности), недостаточное внимание к которой давно вызывает у российских представителей озабоченность. Например, в 2006 г. на заседании СМВД ОБСЕ С. В. Лавров сообщил: «Программы работы на военно-политическом треке год от года слабеют, скатываются к мелкотемью»<sup>7</sup>.

Еще одним элементом системы МДБ в Европе является Договор по открытому небу (ДОН), в 2002 г. вступивший в силу. В ДОН участвуют 34 государства ОБСЕ, но он открыт для присоединения других государств. Договор позволяет участникам совершать наблюдательные полеты над территорией друг друга, а также дает право на получение результатов фотосъемки, проведенной в ходе таких полетов.

Оценивая роль ДОН в обеспечении прозрачности военной деятельности в целом положительно, МИД России тем не менее отмечает снижение эффективности в его реализации. Имеется в виду решение стран НАТО не выполнять наблюдательные полеты над территориями друг друга. В результате Российская Федерация не имеет возможности приобрести соответствующие фотоснимки<sup>8</sup>.

Более серьезное недовольство России вызвало поведение Грузии, которая в 2012 г. приостановила выполнение ДОН в отношении России. Эта ситуация является следствием разногласий между двумя государствами относительно статуса Абхазии и Южной Осетии (грузинский шаг стал ответом на ограничение Россией полетов над ее территорией вдоль их границ).

Таким образом, режим контроля обычных вооружений в Европе по всем основным направлениям сегодня находится в состоянии неопределенности и достаточно низкой эффективности.

## ПОЗИЦИИ ОСНОВНЫХ ИГРОКОВ ПО ВОПРОСУ МОДЕРНИЗАЦИИ КОВЕ

Существо проблемы, с точки зрения России, заключается в том, что несмотря на договоренность об индивидуальном участии государств в адаптированном Договоре



(для каждого государства-участника независимо от принадлежности к какому-либо объединению в Соглашении об адаптации устанавливались национальные и территориальные предельные уровни), НАТО фактически выступает единым блоком по основным вопросам, связанным с КОВЕ. Министр иностранных дел РФ С. В. Лавров пояснил: «Мы убеждены, что членство в военно-политических союзах не должно являться определяющим фактором для участия того или иного европейского государства как в самих переговорах, так и в новой договоренности по КОВЕ»<sup>9</sup>.

Здесь важен также сугубо военный аспект: 22 члена НАТО, участвующие в ДОВСЕ, опережают Россию по всем категориям вооружений, ограничиваемых Договором, приблизительно в 3,2 раза по танкам, в 2,3 раза по бронетранспортерам, в 2,9 раза по артиллерии, в 2,1 раза по боевым самолетам и в 2,7 раза по ударным вертолетам<sup>10</sup>.

Конечно, на фоне отхода от блокового противостояния неуместно было бы говорить о необходимости достигнуть паритет между Россией (вместе с ее союзниками) и НАТО. Однако вопрос о ликвидации избыточных вооружений и понижении предельных уровней по-прежнему актуален. Так, заместитель директора Института исследований проблем мира и политики безопасности при университете Гамбурга Вольфганг Целльнер полагает: «Поскольку большинство государств НАТО находятся значительно ниже своих предельных уровней, они смогут уменьшить их без затруднений»<sup>11</sup>.

Важно заметить, что восприятие дисбаланса как проблемы не остается незамеченным на Западе. Там есть опасения, что если не удастся вновь сделать ДОВСЕ рабочим механизмом, то «Россия будет в большей степени полагаться на тактическое ядерное оружие, чтобы защитить себя от того, что в Москве сейчас воспринимают как превосходство НАТО в обычных вооружениях»<sup>12</sup>.

Очевидно, что проблема равноправия касается не только КОВЕ, но и в целом отношений между Россией и НАТО и процесса принятия коллективных решений по укреплению европейской безопасности. Москва неоднократно подчеркивала, что в этой области необходимо учитывать интересы всех сторон, чего, с российской точки зрения, как раз не удавалось добиться в рамках ДОВСЕ. Насчет перспектив Договора у руководства страны, похоже, не осталось оптимистических ожиданий — в мае 2013 г. министр обороны РФ заявил, что этот механизм мертв<sup>13</sup>.

На фоне *усталости* России от неравноправия многосторонних форматов появилась тенденция к обеспечению двусторонней предсказуемости с отдельными государствами. Начальник главного управления международного военного сотрудничества Минобороны РФ С. М. Кошелев считает, что развитие военно-технического сотрудничества между Россией и такими государствами — членами НАТО, как Франция, Германия и Италия, является новым принципом взаимоотношений. Этот принцип основывается на тезисе, что страна, которая планирует с кем-то воевать, никогда не будет закупать системы вооружений у той страны, с которой она планирует воевать<sup>14</sup>.

Одной из причин, почему согласование путей модернизации КОВЕ застопорилось, является то, что обычные вооружения в настоящий момент не воспринимаются большинством игроков в качестве первостепенной угрозы. И. о. заместителя государственного секретаря США по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности Роуз Геттемюллер характеризует ситуацию следующим образом: «Сегодня, по большей части, количества обычных вооружений на континенте намного ниже установленных предельных уровней и, вероятно, продолжают снижаться»<sup>15</sup>.

По словам С. М. Кошелева, на данный момент «большинство государств уходит от концепции создания тяжелых вооруженных сил, оснащенных танками, бронемашинами, ударными вертолетами»<sup>16</sup>. Символической вехой в этом процессе стал вывод последних американских танков из Европы в марте 2013 г.<sup>17</sup>.

В нынешних условиях, когда ситуация с обычными вооружениями в Европе в целом не вызывает серьезного беспокойства у большинства государств (за исключением

непосредственных участников конфликтов), прийти к единому мнению, чем чревата деградация режима КОВЕ, им проблематично. Например, предложение России о совместном обсуждении угроз, связанных с обычными вооружениями в Европе и актуальных для России и НАТО, не нашли поддержки со стороны альянса<sup>18</sup>.

В то же время позиции отдельных европейских стран в этом вопросе достаточно сильно варьируются. Французы полагают<sup>19</sup>, что деградация режима КОВЕ может повлечь новую гонку вооружений. Чехи видят угрозу в том, что эрозия взаимных обязательств в этой сфере может усугубиться и привести к неконтролируемому накоплению обычных вооружений, особенно в зонах затяжных неразрешенных конфликтов<sup>20</sup>. Итальянцы считают<sup>21</sup> ключевым здесь не риск вооруженной агрессии, а вопрос — удастся ли Европе приспособиться к новой обстановке? Похожую мысль озвучили и дипломаты из Германии<sup>22</sup>.

Таким образом, кризис ДОВСЕ, кульминацией которого стало приостановление Россией его исполнения, показал, что режим КОВЕ нуждается в серьезной модернизации, причем не просто в снижении количественных уровней.

## ПРОБЛЕМЫ РЕЖИМА КОВЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Актуальными целями, на достижение которых должны быть направлены будущие договоренности, представляется выработка равноправного, согласованного и взаимоприемлемого подхода к принятию общезначимых решений по вопросам европейской безопасности и преодолению недоверия между участниками, а не предотвращение крупномасштабных наступательных действий.

Осознанно или нет, Россия своим шагом переместила центр тяжести диалога в область обеспечения взаимной прозрачности (транспарентности), поэтому продвижение по пути улучшения собственно ДОВСЕ и его ратификации представляется маловероятным. Завязанный на политических вопросах этот диалог будет продолжаться в значительной степени по инерции для *сохранения лица* и в среднесрочной перспективе не увенчается успехом.

К числу вопросов, которыми предстоит заниматься в ближайшем будущем, относится также контроль над обычными вооружениями в зонах региональных конфликтов — камень преткновения для России и Запада. Более долгосрочная проблема состоит в распространении контроля на новые виды вооружений, не ограничиваемые существующим режимом. Возможным преимуществом обращения к этой теме является то, что она не отягощена политическими разногласиями, поэтому прогресс в их отношении мог бы показать, что переговоры по КОВЕ способны давать результаты.

В то же время заинтересованность в новых ограничениях, очевидно, будет исходить от стороны, обладающей меньшим потенциалом, и нет гарантий, что ее инициативы будут встречены одобрением. Наконец, важно, в каком формате должно происходить обсуждение.

## ВОЗМОЖНОСТИ КОВЕ В ОБЛАСТИ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

В отношении обмена военной информацией продуктивным для дальнейших переговоров по КОВЕ могло бы стать взаимное стремление восстановить тот уровень открытости, который действовал до введения Россией моратория и ответных действий членов НАТО и других участников Договора. В этой связи заместитель директора ИМЭМО РАН В. Г. Барановский считает, что в Европе будет высоко оценено одностороннее возвращение России в режим транспарентности и всеобъемлющего контроля ДОВСЕ<sup>23</sup>. Тем не менее, по словам С. В. Лаврова, российская сторона не может согласиться на такие меры, которые подразумевают отмену моратория на участие в ДОВСЕ<sup>24</sup>.



Однако без восстановления участия России в Договоре не представляется реалистичным введение новых мер повышения открытости. Министерство обороны РФ потеряло заинтересованность в инспекциях, поскольку этот процесс превратился фактически в проверку России в связи с отказом членов НАТО проводить такие инспекции друг у друга.

В Москве признают, что в этом отношении более приемлемым механизмом является ВД-2011, поскольку «Венский документ — это больше взаимодействие, нежели контроль»<sup>25</sup>. Как уже упоминалось, некоторые эксперты предлагают *компенсировать* отсутствие прогресса в переговорах по ДОВСЕ за счет внесения изменений в ВД-2011, однако это вряд ли будет направлено на усиление контрольного механизма. По крайней мере, Россия в ситуации гораздо меньшего контроля ее вооруженных сил чувствует себя более комфортно, чем прежде<sup>26</sup>.

В перспективе в рамках повышения транспарентности больше внимания может быть уделено расширению участия в военных учениях в качестве наблюдателей. О готовности России к большей открытости в этом отношении свидетельствует приглашение в качестве наблюдателей аккредитованных в Москве военные атташе ряда стран на учения *Кавказ-2012*<sup>27</sup>, хотя, согласно ВД-2011, учения не превышали порогов для предварительного уведомления и наблюдения.

Со стороны НАТО также есть аналогичные сигналы: в частности, военные альянса намерены провести брифинги для российской стороны относительно учений *Steadfast Jazz 2013*, запланированных на ноябрь 2013 г.<sup>28</sup>. Кроме того, один из натовских офицеров отмечает, что в этих учениях на одном из этапов планируется ознакомительное участие российских представителей<sup>29</sup>.

Таким образом, несмотря на звучащие время от времени упреки в адрес друг друга, стороны готовы приглашать наблюдателей на учения среднего масштаба. Соответственно, речь могла бы идти о дальнейшем снижении порогов военной деятельности, подлежащей предварительному уведомлению и наблюдению. Уже в 2012 по инициативе России Форум по сотрудничеству в области безопасности принял решение ВД-плюс. Согласно ему, «если в тот или иной календарный год не проводилось каких-либо подлежащих уведомлению военных учений или военной деятельности, государства-участники будут давать уведомление об одном крупном военном учении или военной деятельности, проведенных на их национальной территории в зоне применения МДБ на уровнях»<sup>30</sup>, ниже действующих пороговых уровней.

Для того чтобы инспекции в области КОВЕ были равноправными и способствовали сотрудничеству, а не разногласиям, целесообразно разработать такой механизм их проведения, при котором инспекционные группы будут формироваться на многосторонней основе, а распределение инспекций по государствам будет более равномерным. При таком подходе проверки будут восприниматься как коллективные и недискриминационные меры, также это позволит снизить расходы отдельных государств на проведение инспекций. Роуз Геттемюллер озвучила близкое по духу предложение о возможности совместного использования государствами-участниками техники, используемой в рамках ДОН в целях экономии средств<sup>31</sup>.

## **КОВЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ**

Россия выступает категорически против увязки урегулирования региональных конфликтов с проблематикой КОВЕ, считая это неправомерным и контрпродуктивным. Действительно, затягивание большинством участников ДОВСЕ ратификации Соглашения об адаптации под предлогом вменяемого России невыполнения части стамбульских обязательств, связанных с региональными конфликтами, завело дальнейшие переговоры в тупик.

Впрочем, можно заметить, что бесперспективность такой увязки со временем признают и некоторые из партнеров России. В частности, Роуз Геттемюллер, говоря о ДОВСЕ, отмечает, что международные соглашения в сфере контроля над воору-

жениями не должны решать все двусторонние и иные проблемы, вроде замороженных конфликтов. Однако, по ее мнению, такие соглашения могут укрепить доверие между их участниками и повысить безопасность в зоне конфликтов<sup>32</sup>.

В европейских государствах существуют разные подходы к этой проблеме. Например, по словам представителей Германии *замороженные* конфликты не могут быть исключены из переговоров по КОВЕ<sup>33</sup>. С другой стороны, в беседе с автором работы итальянский дипломат признал, что использование ДОВСЕ для решения политических проблем — неправильный путь<sup>34</sup>, аналогичную точку зрения разделял и представитель посольства Франции. Поскольку политика увязки урегулирования конфликтов с контролем над вооружениями до настоящего момента была безрезультатной, можно предположить, что в среднесрочной перспективе эта тема станет, как минимум, не такой острой, оставаясь в то же время главным камнем преткновения.

В переговорном процессе данная проблема проявилась в частности в дискуссии относительно того, в какой формулировке может быть утверждён принцип *согласия принимающей стороны* на размещение иностранных войск на ее территории. Грузия и Молдавия настаивают на том, что это допустимо только в признанных на международном уровне границах, и с такой позицией согласны США. Для России такой подход неприемлем в силу признания ею Южной Осетии и Абхазии, где находятся российские войсковые соединения, в качестве суверенных государств, не являющихся частью Грузии<sup>35</sup>.

В качестве альтернативы предлагаются варианты нейтрального к статусу (*status neutral*) подхода, особенность которого как раз в том и заключается, чтобы не увязывать политическое урегулирование с контролем над обычными вооружениями. Как пишет Вольфганг Целльнер: «Связка между контролем над вооружениями и субрегиональными конфликтами должна быть заменена политическими усилиями по разрешению этих конфликтов и на нейтральное к статусу решение по контролю над вооружениями»<sup>36</sup>.

Успешным примером такого подхода в российско-грузинских отношениях является урегулирование вопросов, связанных со вступлением в ВТО, проводившееся при посредничестве Швейцарии, когда торговые коридоры между Россией и Грузией были определены по географическим координатам, с тем чтобы избежать упоминания Абхазии и Южной Осетии<sup>37</sup>.

В области безопасности такое урегулирование представить сложнее по внешне- и внутривнутриполитическим причинам, к тому же возникает чувствительный вопрос о посредничестве. К примеру, если говорить о постсоветском пространстве, вмешательство представителей Запада в решение региональных проблем считается в России предвзятым и воспринимается с раздражением. Чтобы избежать этого, посредником могло бы выступать региональное государство — здесь, на наш взгляд, интерес представляет Украина, которая благодаря своему внеблоковому статусу способна сыграть роль беспристрастного посредника.

О необходимости выработки нейтрального к статусу решения по проблематике КОВЕ применительно к Абхазии и Южной Осетии в беседе автору говорил американский дипломат. По его мнению, такой вариант является реалистичным: «Есть такие подходы, при которых Россия сможет выполнять существующие обязательства по ДОВСЕ в части обеспечения транспарентности в отношении своих вооруженных сил, размещенных на данных территориях, и не настаивать на решении, которое само по себе утверждает, что они независимы, это может стать основой для дальнейших шагов»<sup>38</sup>.

Важно отметить, что российская позиция по обеспечению прозрачности в отношении вооруженных сил на территории Абхазии и Южной Осетии примерно следующая: министерство обороны предоставляет информацию, однако не более того<sup>39</sup>, а возможность посещения российских военных баз иностранными инспекторами нужно обсуждать с руководством этих республик, а не с Москвой.



В действительности полностью изолировать проблематику контроля над вооружениями от региональных конфликтов невозможно, поскольку именно там, где продолжается или возможно возобновление конфликта, наиболее необходимы меры контроля. Но это не должно служить поводом для оказания политического давления в рамках многостороннего переговорного процесса — как уже отмечалось, такие попытки непродуктивны.

Подходящим ответом на вызовы подобного рода могла бы стать выработка субрегиональных механизмов, участниками которых являются только непосредственно вовлеченные в конфликт игроки. При наличии у участников заинтересованности в конкретном результате преимущество такого формата заключается в большем политическом равенстве, а также предметности самих переговоров.

## ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ КОВЕ

Сегодня появление новых видов обычных вооружений, способствующих феномену *бесконтактной войны*<sup>40</sup>, — это уже необратимая тенденция. И в будущем режим КОВЕ, чтобы оставаться релевантным для укрепления безопасности, неизбежно должен будет распространяться и на такие виды вооружений, не зафиксированные в ДОВСЕ.

К новым вооружениям разные специалисты и дипломаты относят беспилотные летательные аппараты<sup>41, 42</sup>, корабли, оснащенные противоракетной системой *Иджис*<sup>43</sup>, высокоточные системы оружия и оружие на новых физических принципах<sup>44</sup>. Также в современных военных конфликтах активно используются палубная авиация и крылатые ракеты. И в то время как многие эксперты соглашались, что считать танки больше не актуально, существуют определенные препятствия для распространения КОВЕ на новые виды вооружений, причем главное из них — сложность необходимых согласований для этого шага<sup>45</sup>.

Вероятно, для контроля над некоторыми категориями вооружений имеет смысл рассматривать возможность заключения отдельных соглашений, а не встраивать их в переговорный процесс, обремененный проблемами ДОВСЕ.

Импульсом здесь стала инициатива Украины, председательствующей в 2013 г. в ОБСЕ, по запуску в рамках Форума организации диалога, «с целью обсуждения роли, которую контроль над обычными вооружениями может играть в сегодняшней и будущей архитектуре европейской безопасности»<sup>46</sup>.

Примечательно, что Украина подчеркивает его важность для государств, не принадлежащих к каким-либо военно-политическим объединениям, что созвучно российской позиции.

Достижение взаимопонимания относительно будущего КОВЕ невозможно без сотрудничества в формате Россия–НАТО, так как обе стороны взяли на себя соответствующие обязательства<sup>47</sup>. К тому же одной из причин беспокойства России до введения моратория на исполнение ДОВСЕ являлось неучастие Албании, Латвии, Литвы, Словении, Хорватии и Эстонии в Договоре, они воспринимались *серыми зонами* в контроле над вооружениями<sup>48</sup>.

Данная проблема была учтена при проведении неформальных консультаций по модернизации КОВЕ в формате 36 (все участники ДОВСЕ и 6 упомянутых государств), которые осенью 2011 г. были приостановлены. Но в Москве также считают, что для предметных переговоров необходимо отсутствие предварительных условий со стороны членов Североатлантического альянса<sup>49</sup>. Такой подход может быть эффективным при готовности сторон к компромиссу, которой пока не наблюдается.

Существуют разные мнения относительно того, на что стоит нацелить переговоры: на *оживление* ДОВСЕ и последующее его приспособление к текущим реалиям или на подготовку нового документа. Так, по мнению представителей Германии<sup>50</sup>, ДОВСЕ устарел и нужно ориентироваться на подготовку нового документа,



при этом избегая общих деклараций и фокусируясь на менее крупных, но более эффективных шагах.

Особое внимание стоит уделить сотрудничеству по КОВЕ на субрегиональном уровне. Общеввропейское согласие по некоторым спорным вопросам может быть трудно достижимо, но если ограничить круг участников, это может способствовать поиску компромисса<sup>51</sup>. Например, итальянский дипломат в беседе с автором<sup>52</sup> отметил, что проблема ограничения на передвижение вооружений и техники на юге и на севере территории России (на флангах) может быть решена за счет выработки субрегиональных верификационных механизмов между заинтересованными государствами.

Свидетельством эффективности субрегиональных механизмов служит Соглашение о субрегиональном контроле над вооружениями<sup>53</sup>, исполнение которого признается образцовым<sup>54</sup>. Важную роль здесь играют добровольные действия государств-участников по дальнейшему сокращению вооружений и проведению дополнительных инспекций<sup>55</sup>.

В целом, субрегиональный подход предполагает большее внимание к конкретным проблемам, не решаемым или игнорируемым в широком кругу участников. В случае успеха он способен придать импульс всему переговорному процессу по КОВЕ.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В рамках модернизации режима КОВЕ Россия стремится обеспечить себе равные права с другими участниками, что соответствует ее общей линии на создание неделимой безопасности в Европе. Для Москвы предпочтительным форматом взаимодействия в области контроля над вооружениями является такой, при котором ее партнеры выступают индивидуально, а не коллективно. Этим объясняется с одной стороны приостановление действия ДОВСЕ и разногласия с членами НАТО в ходе дальнейших переговоров, с другой — интерес к обеспечению предсказуемости за счет сотрудничества на двустороннем уровне.

В связи с уменьшением количества обычных вооружений на континенте характерной чертой для большинства европейских государств является все меньшее восприятие их в качестве серьезной угрозы. В центре внимания оказываются не дальнейшие сокращения, а обеспечение транспарентности. Существенным фактором становятся новые виды вооружений, не ограничиваемые прежними договоренностями.

Одним из неразрешенных вопросов остаются особенности режима КОВЕ в зонах региональных конфликтов, где его реализация осложняется политическими разногласиями непосредственных участников и внешних игроков. Отсутствие прогресса в переговорах по модернизации КОВЕ делает актуальным поиск подходящего формата.

В работе рассмотрены пути решения перечисленных проблем, на основе чего предлагаются следующие возможные шаги.

1. Дальнейшее обновление Венского документа, в том числе за счет снижения порогов военной деятельности, подлежащей предварительному уведомлению и наблюдению.
2. Разработка механизма инспекций, которые должны проводиться на многосторонней основе, возможно, с созданием межгосударственного инспекционного органа, который обеспечит отсутствие дискриминации при проверках, а также снижения расходов отдельных стран на них.
3. Поддержка усилий по поиску нейтральных к статусу подходов, обеспечивающих контроль над обычными вооружениями в зонах региональных конфликтов. Это может быть реальной возможностью избежать увяз-



ки проблематики КОВЕ с политическими разногласиями. Необходимо активное участие экспертных кругов, в том числе российских, в выработке и анализе таких идей.

4. Обсуждение на межгосударственном уровне перспектив контроля над новыми видами вооружений в рамках действующих или необходимых новых договоренностей.
5. Поддержка инициативы Украины в рамках ее председательства в ОБСЕ о проведении диалога в рамках ФСОБ о роли контроля над обычными вооружениями и МДБ в архитектуре европейской безопасности.
6. Использование опыта субрегиональных соглашений в области контроля над вооружениями в тех случаях, когда это может решить отдельные проблемы *на местах*. 🗺️

## Примечания

<sup>1</sup> Автор выражает благодарность всем собеседникам, участвовавшим в интервью в рамках исследования, а также сотрудникам ПИР-Центра.

<sup>2</sup> Договор об обычных вооруженных силах в Европе. 1990. <http://www.osce.org/ru/library/14091> (Последнее посещение — 14 декабря 2012 г.).

<sup>3</sup> Итоговый документ первой Конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и итогового акта переговоров о численности личного состава. 1996. <http://www.osce.org/ru/library/14103> (Последнее посещение — 14 декабря 2012 г.).

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13.07.2007 № 872 «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров». <http://www.rg.ru/2007/07/17/dovse-dok.html> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>5</sup> Венский документ 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности. ОБСЕ. 2011. <http://www.osce.org/ru/fsc/86600> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>6</sup> Blank Stephen J. (ed.) *Russia and the Current State of Arms Control*. U. S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2012. P. 86–87. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1119> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>7</sup> Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова на 14-м заседании СМВД ОБСЕ. 2006. <http://www.osce.org/ru/mc/22823> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>8</sup> Договор по открытому небу (Справочная информация). МИД РФ. 2012. <http://www.mid.ru/bdcmp/ns-dvbr.nsf/6786f16f9aa1fc72432569ea0036120e/8f15ac359b53be1cc325784e00340e9a> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>9</sup> О выступлении в Государственной Думе 14 марта 2012 г. в рамках правительственного часа министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова. Комитет Государственной Думы по международным делам. 2012. <http://komitet9.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124051055057.html> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>10</sup> Рогов Сергей, Есин Виктор, Золотарев Павел, Кузнецов Валентин. Стратегическая стабильность и ядерное разоружение в XXI веке. *Независимое Военное Обозрение*. 2012. [http://nvo.ng.ru/gpolit/2012-11-16/1\\_stabilnost.html](http://nvo.ng.ru/gpolit/2012-11-16/1_stabilnost.html) (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>11</sup> Zellner Wolfgang. *Conventional Arms Control in Europe: Is There a Last Chance?* Arms Control Association. 2012. [http://www.armscontrol.org/act/2012\\_03/Conventional\\_Arms\\_Control\\_in\\_Europe\\_Is\\_There\\_a\\_Last\\_Chance](http://www.armscontrol.org/act/2012_03/Conventional_Arms_Control_in_Europe_Is_There_a_Last_Chance) (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

<sup>12</sup> *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a Glance*. Arms Control Association. 2012. <http://www.armscontrol.org/factsheet/cfe> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).

- <sup>13</sup> Минобороны: механизм ДОВСЕ мертв. *Интерфакс*. 2012. <http://www.interfax.ru/news.asp?id=308381> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>14</sup> Кошелев Сергей, Панарин Игорь. Вопрос противоракетной обороны стал культовым. *Голос России*. 2013. [http://rus.ruvr.ru/2013\\_04\\_16/Sergej-Koshelev-Mi-hoteli-bi-vislushat-nashih-amerikanskih-kolleg-Sergej-Koshelev-Vopros-protivoraketnoj-oboroni-stal-kultovim-Mirovaja-politika/](http://rus.ruvr.ru/2013_04_16/Sergej-Koshelev-Mi-hoteli-bi-vislushat-nashih-amerikanskih-kolleg-Sergej-Koshelev-Vopros-protivoraketnoj-oboroni-stal-kultovim-Mirovaja-politika/) (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>15</sup> Gottemoeller Rose. Revitalizing Conventional Arms Control in Europe. U. S. Department of State. 2012. <http://www.state.gov/t/us/197648.htm> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>16</sup> Кошелев Сергей, Панарин Игорь. Вопрос противоракетной обороны стал культовым...
- <sup>17</sup> Burnett Alexander A. Command Assists Departure of Battle Tanks From Europe. U. S. Department of State. 2013. <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=119695> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>18</sup> РФ не удастся договориться о новых механизмах размещения ВС в Европе. РИА *Новости*. 2012. [http://ria.ru/defense\\_safety/20121018/904081794.html](http://ria.ru/defense_safety/20121018/904081794.html) (Последнее посещение — 16 декабря 2012 г.).
- <sup>19</sup> Интервью с представителем посольства Франции в России. 29 января 2012.
- <sup>20</sup> Интервью с представителем посольства Чехии в России. 22 января 2012.
- <sup>21</sup> Интервью с представителем посольства Италии в Москве. 20 декабря 2012 г.
- <sup>22</sup> Интервью с представителями посольства Германии в Москве. 24 января 2013.
- <sup>23</sup> Барановский Владимир. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа. ИМЭМО РАН. 2010. С. 31. <http://www.imemo.ru/ru/publ/2010/10048.pdf> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>24</sup> О выступлении в Государственной Думе 14 марта 2012 г. в рамках правительственного часа министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова.
- <sup>25</sup> РФ следит за американскими испытаниями систем ПРО. *Голос России*. 2013. [http://rus.ruvr.ru/2013\\_04\\_01/RF-sledit-za-amerikanskimi-ispitanijami-sistem-PRO/](http://rus.ruvr.ru/2013_04_01/RF-sledit-za-amerikanskimi-ispitanijami-sistem-PRO/) (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>26</sup> Там же.
- <sup>27</sup> См.: Колесников Андрей. Владимир Путин увидел небо в погонах. *Коммерсант*. 2012. <http://www.kommersant.ru/doc/2024612> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.); Felgenhauer Pavel. Kremlin Undercuts Obama's 'Reset' Policy by Expelling USAID from Russia. The Jamestown Foundation. 2012. [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=39861](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=39861) (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>28</sup> НАТО хочет строить отношения взаимной прозрачности с РФ. *РИА Новости*. 2013, 15 мая. <http://ria.ru/world/20130515/937557801.html> (Последнее посещение — 15 мая 2013 г.).
- <sup>29</sup> Collective defence war games in the Baltic region to involve 5,000 NATO soldiers. The Lithuania Tribune. 2013. <http://www.lithuaniantribune.com/34809/collective-defence-war-games-in-the-baltic-region-to-involve-5000-nato-soldiers-201334809/> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>30</sup> Решение № 9/12. Венский документ плюс. Предварительное уведомление о крупных военных мероприятиях. ОБСЕ. Форум по сотрудничеству в области безопасности. 2012. <http://www.osce.org/ru/fsc/96804> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>31</sup> Gottemoeller Rose. Revitalizing Conventional Arms Control in Europe. U. S. Department of State. 2012. <http://www.state.gov/t/us/197648.htm> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>32</sup> Черненко Елена, Геттемюллер Роуз. Мы не даем друг другу расслабиться. *Коммерсант*. 2012. <http://www.kommersant.ru/doc/1902620> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>33</sup> Интервью с представителями посольства Германии в Москве. 24 января 2013.
- <sup>34</sup> Интервью с представителем посольства Италии в Москве. 20 декабря 2012 г.
- <sup>35</sup> Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова на 14-м заседании СМВД ОБСЕ.



З  
И  
Л  
А  
Н  
А

- <sup>36</sup> Zellner Wolfgang. Conventional Arms Control in Europe...
- <sup>37</sup> Möckli Daniel. The OSCE and Conventional Arms Control in Europe: Towards a Double Relaunch. International Relations and <http://isnblog.ethz.ch/security/the-osce-and-conventional-arms-control-in-europe> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>38</sup> Интервью. 28 декабря 2012.
- <sup>39</sup> См. материалы сайта Министерства обороны по меткам «Абхазия» и «Южная Осетия»
- <sup>40</sup> Барабанов М. С., Коновалов И. П., Куделев В. В., Целуйко В. А., Пухов Р. Н. (ред.) Чужие войны. М.: Центр анализа стратегий и технологий, 2012. С. 7–8.
- <sup>41</sup> Yevstafiev Gennady. Arms control for Europe. The Voice of Russia. 2012. [http://english.ruvr.ru/2012\\_10\\_24/Arms-control-for-Europe/](http://english.ruvr.ru/2012_10_24/Arms-control-for-Europe/)(Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>42</sup> РФ готова к диалогу с НАТО по ПРО, но на своих условиях — постпред РФ в альянсе. *Голос России*. 2012. [http://rus.ruvr.ru/2012\\_11\\_15/RF-gotova-k-dialogu-s-NATO-po-PRO-no-na-svoih-uslovijah/](http://rus.ruvr.ru/2012_11_15/RF-gotova-k-dialogu-s-NATO-po-PRO-no-na-svoih-uslovijah/)(Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>43</sup> Литовкин Виктор. ДОВСЕ умер. Забудьте! *Независимая Газета*. 2011. [http://www.ng.ru/politics/2011-11-25/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/politics/2011-11-25/3_kartblansh.html) (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>44</sup> РФ следит за американскими испытаниями систем ПРО. *Голос России*. 2013. [http://rus.ruvr.ru/2013\\_04\\_01/RF-sledit-za-amerikanskimi-ispitanijami-sistem-PRO/](http://rus.ruvr.ru/2013_04_01/RF-sledit-za-amerikanskimi-ispitanijami-sistem-PRO/)(Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>45</sup> Бужинский Евгений. Выступление на пленарном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности ОБСЕ, Вена, 13 февраля 2013 г. <http://www.pircenter.org/media/content/files/11/13615556880.pdf> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>46</sup> Address by H. E. Mr. Leonid Kozhara, the OSCE Chairperson-in-Office, Minister for Foreign Affairs of Ukraine to the OSCE Permanent Council (Vienna, 17 January 2013). OSCE. 2013. <http://www.osce.org/cio/98766> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>47</sup> основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора. 1997. <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dvbr.nsf/11d2e6203c37ed2643256a1700434414/e9df3cf9c0edb99443256a5700497106> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>48</sup> Мазур Антон. Россия и контроль над вооружениями в Европе. Безопасность Европы/Под ред. В. В. Журкина. М.: Весь Мир, 2011. С. 294.
- <sup>49</sup> Выступление и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С. В. Лаврова на пресс-конференции по итогам заседания Совета Россия–НАТО на уровне министров иностранных дел, Брюссель. 2011, 8 декабря. <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/8aa6d005cdf4b79432569e70041fdc5/c32577ca00173dbb44257960005b7784> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>50</sup> Интервью с представителем посольства Германии в Москве. 2013, 24 января.
- <sup>51</sup> Pifer Steven. A New Approach to Conventional Arms Control. OSCE. 2012. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Speeches/2012/6/25%20security%20pifer/osce%20remarks%20pifer.pdf> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).
- <sup>52</sup> Интервью с представителем посольства Италии в Москве. 2012, 20 декабря.
- <sup>53</sup> Соглашение было подписано в 1996 г. под наблюдением ОБСЕ во Флоренции, его участники: Сербия, Черногория, энтитеты Боснии и Герцеговины (Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская) и Хорватия.
- <sup>54</sup> Periotto, C. (Brig. Gen.), Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office, 'Implementation of the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV, Annex 1-B, Dayton Peace Accords)', Report to the OSCE Permanent Council, CIO. GAL/158/11, 23 Aug. 2011, p. 1.
- <sup>55</sup> Grip Lina, Bromley Mark, McDonald Glenn, Wezeman Pieter D., Kelly Noel, Schmidt Hans-Joachim, Zellner Wolfgang. 10. Conventional arms control. SIPRI Yearbook 2012. SIPRI. Oxford: Oxford University Press, 2010. <http://www.sipriyearbook.org/view/9780199650583/sipri-9780199650583-div1-68.xml> (Последнее посещение — 14 мая 2013 г.).