



Анатолий Анин, Родион Аюмов

ДОВСЕ – ВЧЕРА, СЕГОДНЯ... ЗАВТРА?..

Статья вторая

### **VIRIBUS UNITIS<sup>1</sup>**

*(Девиз на одной из скульптур в венском дворце Хофбург, где с 1989 г. ведутся переговоры по обычным вооруженным силам в Европе)*

В первой статье<sup>2</sup> мы рассмотрели предысторию Договора об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. (ДОВСЕ) и ход переговоров по его выработке, проанализировали этот документ, осветили проблемы, с которыми столкнулись участники Договора в первой половине 1990-х (в первую очередь *фланговая*), раскрыли причины, вызвавшие необходимость адаптации ДОВСЕ, перечислили основные вехи переговоров по этому вопросу и, наконец, дали оценку Соглашению об адаптации, подписанному в 1999 г.

Попытаемся теперь окинуть взглядом следующий период (с 2000 г. по настоящее время) и заглянуть в будущее.

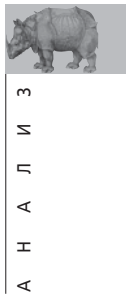
#### **«ДАВАЙТЕ ЖИТЬ ДРУЖНО!»**

Главным содержанием четвертого этапа истории ДОВСЕ (2000–2006 гг.) стала борьба за вступление Соглашения об адаптации в силу. При этом Российская Федерация стремилась добиться этой цели на основе сотрудничества всех государств-участников, методом убеждения партнеров и демонстрации примера в соблюдении принятых обязательств.

Крупным событием данного этапа стала вторая Конференция по рассмотрению действия Договора, прошедшая в Вене в мае 2001 г. Основным ее результатом стала подтвержденная в официальных заключениях Конференции приверженность государств-участников вступлению в силу Соглашения об адаптации так скоро, как это будет возможно<sup>3</sup>.

В ходе второй обзорной конференции Россия призвала участников Договора не принимать решений и не предпринимать действий, способных расшатать его. В российском заявлении отмечалось и то, что возможный прием в НАТО стран Балтии также имел бы разрушительные последствия для ключевых положений ДОВСЕ, в частности, для фланговых ограничений, зоны стабильности в Центральной и Восточной Европе<sup>4</sup>.

Однако этот призыв не был услышан странами НАТО. Практически сразу же после подписания Соглашения об адаптации ДОВСЕ они под воздействием США взяли курс на затягивание процесса введения этого документа в действие. Начало ратификации Соглашения они стали увязывать с выполнением Россией различных условий.



З  
И  
Л  
А  
Н  
А

В качестве первого из таких условий было выдвинуто требование вписаться во фланговые ограничения по адаптированному ДОВСЕ. К концу 2001 г. Россия вышла на этот рубеж, несмотря на сложную ситуацию на Северном Кавказе. Однако страны НАТО лишь призвали российскую сторону проявить дополнительную транспарентность и предоставить *поддающиеся проверке* данные о выводе войск с территории Северного Кавказа. Мы сделали шаг навстречу партнерам, но ситуация вокруг ратификации адаптированного ДОВСЕ осталась без изменений.

С 2002 г. в консолидированной позиции НАТО продвижение в направлении запуска процедур ратификации Соглашения было обусловлено требованием «полного выполнения Россией стамбульских обязательств по Грузии и Молдавии», а по сути той их части, которая выходила за рамки ДОВСЕ (базы, военное имущество и т.п.). При этом конкретное содержание понятия «полное выполнение» не раскрывалось, а объем выдвигаемых в связи с этим требований имел тенденцию к расширению.

Так, с определенного момента представители Молдавии стали настаивать на том, что частью стамбульских обязательств России является изъятие с последующей ликвидацией или вывозом на российскую территорию всех обычных вооружений, имеющихся у приднестровской стороны. Грузия, в свою очередь, требовала не только вывода с объектов в Гудауте российских миротворцев из состава Коллективных сил СНГ по поддержанию мира, но также и выселения российских военных пенсионеров и членов их семей. При этом свою часть обязательств, например, грузины просто игнорировали. Все это делалось при активной поддержке со стороны стран НАТО.

Реальных же причин затяжки с началом ратификации было, по крайней мере, две. Во-первых, для некоторых стран НАТО контроль над вооружениями отошел на второй план и стал использоваться лишь как вспомогательное средство для продвижения геополитических интересов Альянса на постсоветском пространстве. Вторая возможная причина – стремление военного истеблишмента США сохранить свободу рук на случай реконфигурации сил и их массовой передислокации в рамках подготовки и проведения операций, подобных иракской (адаптированный ДОВСЕ создавал бы в этом случае серьезные проблемы).

Российская сторона не ставила под сомнение существование двусторонних договоренностей с Грузией и Молдавией и была намерена продолжать их выполнение с учетом того, что Кишинев и Тбилиси обеспечат для этого необходимые условия, но считала неправомерной увязку начала ратификации США и другими странами НАТО адаптированного ДОВСЕ с выполнением не относящихся к Договору элементов.

Несмотря на неконструктивную позицию стран НАТО, Россия летом 2004 г. ратифицировала адаптированный ДОВСЕ<sup>5</sup>. Этим серьезным политическим шагом российская сторона подтвердила готовность выполнять взятые на себя юридические обязательства в рамках Соглашения об адаптации. Своей ратификацией она пыталась подтолкнуть натовские страны к аналогичным шагам, побудить их задуматься о будущем контроле над обычными вооружениями в Европе.

Параллельно с принятием соответствующего федерального Закона Государственная Дума приняла также Заявление «В связи с ратификацией Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе»<sup>6</sup>, которое впоследствии было приложено к ратификационной грамоте и передано депозитарию Договора. В этом документе, в частности, отражена точка зрения законодателя по вопросам, относящимся к Договору (условия выполнения Россией политических обязательств, принятых в ходе переговоров по адаптации; исключительные обстоятельства, которые могут стать основанием для принятия Россией мер, затрагивающих режим ДОВСЕ; необходимость принятия дополнительных обязательств рядом иностранных государств; цели дальнейших переговоров в рамках СКГ и т.д.). Положения этого Заявления подлежат учету российской стороной в дальнейшей переговорной работе. Всего же Соглашение ратифицировано четырьмя государствами – Белоруссией, Россией, Казахстаном и Украиной, причем первые три сдали свои ратификационные грамоты депозитарию.

Уже вскоре жизнь показала, что благие призывы, а главное – конкретные действия не были правильно восприняты странами Альянса. Стало очевидным, что ситуация катится к кризису. И все же решение ратифицировать Соглашение об адаптации ДОВСЕ было оправданным. Тем самым, была вновь подтверждена приверженность России укреплению стратегической и региональной стабильности в Европе, нацеленность на выстраивание равноправных взаимовыгодных отношений с партнерами из НАТО. Ратификацией Соглашения об адаптации мы предложили на практике реализовать благородный принцип неделимости безопасности.

Важным событием в истории ДОВСЕ стала третья Конференция по рассмотрению действия Договора (Вена, 30 мая – 2 июня 2006 г.). На Конференции были всесторонне рассмотрены как принципиальные проблемы действия Договора, так и некоторые технические вопросы его выполнения.

В преддверии обзорной конференции 2006 г. и в ее ходе были вновь подтверждены два принципиально различных подхода к оценке жизнеспособности и эффективности действующего ДОВСЕ, а также к шагам, необходимым для выхода из сложившейся вокруг него непростой ситуации.

Участвующие в Договоре страны НАТО и примкнувшие к ним Грузия, Украина, Азербайджан и Молдавия подтвердили, что, по их мнению, ДОВСЕ в его нынешнем виде по-прежнему является «краеугольным камнем европейской безопасности» и действует удовлетворительным образом. Они вновь повторили известную позицию Альянса о том, что начало ратификации адаптированного ДОВСЕ станет возможным лишь после «полного выполнения» Россией «стамбульских обязательств» по сокращению ее военного присутствия в Грузии и Молдавии.

Российская сторона подчеркнула, что Договор под воздействием масштабных военно-политических изменений во многом устарел и утратил связь с реальной действительностью. Его базовые ограничения, включающие групповые и зональные лимиты, оказались размытыми в результате расширения НАТО.

Российская делегация предложила партнерам по Договору уйти от искусственных увязок и выработать заключительный документ Конференции, в котором фиксировалось бы стремление государств-участников ввести адаптированный Договор в действие до конца 2007 г. Она также поставила вопрос о временном применении Соглашения об адаптации с 1 октября 2006 г. до момента его официального вступления в силу. При условии фиксации этих двух положений российская сторона даже выразила готовность работать над заключительным документом на основе проекта стран НАТО. Однако западные партнеры отвергли российские предложения, что не позволило завершить Конференцию принятием итогового документа<sup>7</sup>.

Российская сторона в ходе Конференции выступила с рядом заявлений принципиального характера. В частности, она обратила внимание на то, что страны НАТО («группа Государств-участников, которые подписали или присоединились к Брюссельскому договору 1948 г. или Вашингтонскому договору 1949 г.») превышали ряд групповых и зональных уровней действующего ДОВСЕ. Например, на флангах физическое превышение составило порядка 1900 танков, 3200 боевых бронированных машин и 1900 артсистем<sup>8</sup>.

Второе заявление касалось вопроса о военной сдержанности в связи с расширением НАТО. В связи с этим было отмечено, что после включения стран Прибалтики в НАТО и в условиях полной неопределенности в отношении перспективы их присоединения к ДОВСЕ взятые российской стороной в 1999 г. политические обязательства о сдержанности на северо-западе в значительной мере утратили для нее смысл как с военной, так и с политической точки зрения. Они должны быть адекватным образом сбалансированы странами региона, являющимися членами НАТО<sup>9</sup>.

В трех заявлениях была дана развернутая аргументация российской позиции по вопросам выполнения российско-грузинской и российско-молдавской стамбульских договоренностей и обоснованная критика натовской увязки этой проблемы с началом ратификации Соглашения об адаптации<sup>10</sup>.



Подводя итог Конференции, российская делегация подчеркнула, что Договор об обычных вооруженных силах в Европе в его прежнем виде практически исчерпал свою жизнеспособность и не отражал более баланса интересов сторон. Она также заявила, что с учетом подтвержденного на Конференции нежелания стран НАТО вести дело к запуску процесса ратификации Соглашения об адаптации ответственность за дальнейшую судьбу Договора лежит на членах Альянса<sup>11</sup>.

## ПРИОСТАНОВИТЬ, ЧТОБЫ СПАСТИ

Началом нынешнего, пятого, этапа в истории ДОВСЕ – этапа преодоления кризиса режима контроля над обычными вооружениями в Европе через приостановление действия Договора и последующие переговоры – можно, как представляется, считать выступление В.В. Путина на Международной конференции по вопросам политики безопасности (Мюнхен, 10 февраля 2007 г.), в котором были обозначены основные болевые точки отношений России с Западом, в том числе в сфере безопасности. Упомянул он и о кризисном состоянии Договора об обычных вооруженных силах в Европе<sup>12</sup>.

26 апреля 2007 г. В.В. Путин в Послании к Федеральному Собранию заявил о целесообразности, в случае отсутствия прогресса в переговорах с партнерами, объявить мораторий на исполнение Россией ДОВСЕ. Этот мораторий действовал бы до тех пор, пока все государства-участники не ратифицируют Соглашение об адаптации и не начнут его строго исполнять, на деле внося свой вклад в сокращение вооружений<sup>13</sup>.

В то же время российская сторона не оставляла попыток убедить партнеров перейти на более конструктивные позиции. Так, в апреле–мае 2007 г. Российская Федерация провела пять раундов консультаций в рамках Совета Россия–НАТО. Они подтвердили, что страны Альянса не были готовы учитывать российские озабоченности. С учетом этого 28 мая 2007 г. Российская Федерация направила депозитарию ДОВСЕ запрос о созыве Чрезвычайной конференции государств-участников Договора для рассмотрения исключительных обстоятельств, относящихся к Договору<sup>14</sup>.

Чрезвычайная конференция государств-участников ДОВСЕ состоялась в Вене 12–15 июня 2007 г. В ходе конференции российские представители детально разъяснили обстоятельства, сделавшие необходимым ее созыв<sup>15</sup>, и обозначили меры, необходимые для восстановления жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе.

Итоги Чрезвычайной конференции показали, что страны Альянса сохраняли увязку начала ратификации ими Соглашения об адаптации ДОВСЕ с выполнением Россией «стамбульских обязательств» и игнорировали внесенные в преддверии Чрезвычайной конференции конкретные российские предложения по выводу ДОВСЕ из кризиса, ограничиваясь обещаниями обсудить их позже, после вступления адаптированного Договора в силу<sup>16</sup>.

Сложившаяся ситуация поставила в повестку дня принятие мер по приостановлению действия Договора.

13 июля 2007 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 872 «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров»<sup>17</sup>. На основании этого указа приостанавливалось действие ДОВСЕ, а также Будапештского Соглашения от 3 ноября 1990 г. и Флангового Документа от 31 мая 1996 г. в отношениях России с их участниками.

Необходимость приостановления действия ДОВСЕ была обусловлена следующими относящимися к Договору исключительными обстоятельствами, влияющими на безопасность Российской Федерации.

- Уклонение Республики Болгария, Венгерской Республики, Республики Польша, Румынии, Словацкой Республики и Чешской Республики от оформления изменений в составе групп Государств-участников в связи с присоединением указанных Государств-участников к Вашингтонскому Договору 1949 г.

- ❑ Превышение Государствами-участниками, подписавшими или присоединившимися к Вашингтонскому Договору 1949 г., «групповых» ограничений ДОВСЕ в результате расширения Альянса.
- ❑ Негативное воздействие планируемого размещения обычных вооружений США на территориях Республики Болгария и Румынии на соблюдение *групповых* ограничений ДОВСЕ.
- ❑ Невыполнение рядом Государств-участников принятого в Стамбуле политического обязательства об ускоренной ратификации Соглашения об адаптации.
- ❑ Невыполнение Чешской Республикой, Венгерской Республикой, Республикой Польша и Словацкой Республикой принятых в Стамбуле обязательств о корректировке территориальных предельных уровней (ТПУ).
- ❑ Отрицательное воздействие неучастия Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики в Договоре на выполнение Заключительного акта конференции Государств-участников ДОВСЕ (Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.).

Период приостановления действия указанных международных договоров начался через 150 дней после получения российских уведомлений о приостановлении их Депозитариями и Государствами-участниками ДОВСЕ – с 00 часов московского времени 12 декабря 2007 г.

В направленном одновременно с уведомлениями Меморандуме МИД России от 14 июля 2007 г. были разъяснены некоторые практические вопросы, связанные с приостановлением. Так, отмечалось, что приостанавливается вся деятельность России по выполнению Договора и связанных с ним документов. В частности, временно прекращались предоставление информации, прием и проведение инспекций. Россия в период приостановления не связана ограничениями количества обычных вооружений (включая политические обязательства о сдержанности). В то же время планов их массированного наращивания или концентрации на границах с соседями она в существовавшей на тот момент обстановке не имела. В дальнейшем же реальные количества и размещение вооружений и техники должны были зависеть от конкретной военно-политической ситуации, в том числе от готовности партнеров проявлять сдержанность.

Что касается возможности возобновления действия ДОВСЕ и связанных с ним международных договоров, то этот вопрос мог бы быть рассмотрен после того, как другие Государства-участники предпримут конкретные шаги по снятию российских озабоченностей и по восстановлению жизнеспособности договорного режима<sup>18</sup>.

В соответствии с пунктом 1 статьи 37 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» Президент Российской Федерации незамедлительно проинформировал о принятом им решении палаты Федерального Собрания и 21 июля 2007 г. внес в Государственную Думу проект федерального закона «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе».

С вступлением данного Федерального закона в силу 3 ноября 2007 г.<sup>19</sup> выполнение процедур, необходимых для приостановления действия ДОВСЕ, было завершено. Оценивая значение этого акта, С.В. Лавров подчеркнул, что в предыдущий раз Россия прибегала к подобному шагу еще в 1870 г., когда она отказалась от дискриминационных положений Парижского трактата, навязанных нашей стране по итогам Крымской войны<sup>20</sup>.

С международно-правовой точки зрения наличие в ДОВСЕ положения о выходе дает основание утверждать, что государство-участник вправе приостановить Договор на тех же основаниях, по которым оно может выйти из него. Данный вывод вытекает из общего принципа права и обычной нормы международного права, выраженных формулой «кому разрешено большее, тот имеет право и на содержащееся в нем меньшее». В свете этого применявшегося неоднократно в международно-правовой практике правового принципа выход из договора есть *большее*, а приостановление действия – содержащееся в нем



*меньшее*. Исходя из этого, Россия осуществила приостановление действия ДОВСЕ в соответствии с процедурой, аналогичной той, что предусмотрена для выхода из него.

Следует также отметить, что приостановление действия Договора, в отличие от выхода из него, сохраняет возможность достаточно быстрого возобновления выполнения его положений в случае решения обозначенных нами проблем. Приостановив действие ДОВСЕ, Россия дала всем государствам-участникам шанс совместными усилиями вернуть Договору жизнеспособность.

## **ДИАЛОГ ПО ПЛАНУ ПАРАЛЛЕЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ**

С конца лета – начала осени 2007 г. под воздействием перспективы российского моратория в подходах стран НАТО к ДОВСЕ обозначились определенные подвижки. Они вызвали готовность начать предметный диалог с Россией по проблематике Договора.

В качестве отправной точки для такого диалога натовцы выдвинули концепцию *параллельных действий*. В рамках такого плана приступали бы к ратификации Соглашения об адаптации некоторые страны НАТО, без четкой определенности относительно сроков введения в силу этого Соглашения. Обсуждение же российских озабоченностей, включая проблему фланговых ограничений для российской территории, предлагалось провести *потом*, когда Соглашение об адаптации начнет функционировать в полном объеме. То есть, по сути, российской стороне давались обещания *обсудить* озабоченности без гарантии их решения с учетом интересов национальной безопасности. Более того, ход переговоров показывал, что натовцы были готовы учесть лишь некоторые поставленные Россией проблемы, возможно, даже *разжать* фланговые ограничения, но не снять их, на чем настаивало политическое руководство России.

От российской же стороны требовали конкретных действий, главное из которых – возвращение в старый ДОВСЕ, в котором виртуально существовал Варшавский Договор и не учитывались две *волны* расширения НАТО. Кроме того, Россия должна была возобновить вывоз боеприпасов из Приднестровья, дать согласие на интернационализацию миротворческой операции в Молдавии и решить с Грузией вопрос о бывшей российской военной базе (РВБ) Гудаута. В концепции НАТО отмечалось, что в случае завершения российских шагов осенью 2007 г. страны Альянса были бы готовы к весне 2008 г. ратифицировать Соглашение. При этом авторы концепции отмечали, что приостановление действия ДОВСЕ сделало бы ее *политически несостоятельной*.

Не отказываясь в принципе от рассмотрения данной концепции, российская сторона отмечала несбалансированность и нереалистичность некоторых ее ключевых элементов и подчеркивала, что вывод ДОВСЕ из кризиса возможен только в случае ратификации Соглашения об адаптации всеми государствами-участниками и выполнения других условий, необходимых для восстановления жизнеспособности договорного режима.

В сентябре–декабре 2007 г. состоялись четыре многосторонние неофициальные встречи по ДОВСЕ (в составе всех государств-участников Договора, а также стран Прибалтики и Словении). Они были полезными для лучшего понимания подходов сторон, хотя конкретных результатов не принесли, а основная практическая работа велась в российско-американском формате. К началу декабря 2007 г. консультации России с другими государствами-участниками ДОВСЕ показали, что последние настроены на продолжение поиска развязок, однако пока не готовы к конкретным шагам, направленным на снятие российских озабоченностей. В связи с этим в полночь на 12 декабря 2007 г. началось приостановление действия ДОВСЕ. В то же время Россия выразила готовность к продолжению диалога с партнерами.

Дальнейшие переговоры по *плану параллельных действий* проходили непросто. Позиция стран НАТО развивалась по схеме «шаг вперед, два шага назад». Более того, США при поддержке других натовских стран по-прежнему не были готовы учесть ключевые российские озабоченности (прежде всего, отменить фланговые ограничения применительно к территории России).

Данная позиция, отраженная в заявлении Совета НАТО по ДОВСЕ от 28 марта 2008 г., декларации саммита НАТО в Бухаресте (3 апреля 2008 г.) и коммюнике заседания Совета НАТО на уровне министров иностранных дел (3 декабря 2008 г.), не позволяла рассчитывать на решение проблемы Договора в ближайшем будущем. Правда, к концу 2009 г. формулировки документов Альянса на сей счет стали несколько более краткими и деловитыми. При этом, однако, призывы к России возобновить участие в обмене информацией по Договору стали сопровождаться *предупреждениями*, что в противном случае дальнейшее выполнение соответствующего обязательства странами НАТО могло бы стать *затруднительным*.

После кризиса августа 2008 г. на Кавказе ситуация вокруг ДОВСЕ еще более усложнилась. Страны НАТО под предлогом необходимости переоценки подходов в связи с *новыми обстоятельствами* прервали консультации.

17 декабря 2008 г. российско-американский диалог по ДОВСЕ был возобновлен. В 2009 г. состоялись три двусторонних встречи. Они показали, что с объявлением новой администрации США курса на *перезагрузку* отношений с Россией эта тема постепенно стала выходить из тени. В этом российской сторона максимально стремилась помочь партнерам. Казалось, в конце туннеля замерцал огонек надежды.

Чтобы стимулировать диалог, 5 мая 2009 г. Россия представила в СКГ памятную записку «Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед», в которой были детально изложены наши подходы к *пакетному решению* проблемы ДОВСЕ. В частности, в ней отмечалась необходимость обеспечить сбалансированный характер проекта этого решения, который должен предусматривать *параллельные* или, лучше сказать, встречные действия заинтересованных сторон. Все без исключения аспекты, вызывающие или способные вызвать разногласия, должны быть урегулированы надлежащим образом, и не в неопределенном будущем, а непосредственно в рамках *пакета*, причем таким образом, который исключал бы возможность различных интерпретаций и срыва достигнутых договоренностей.

## ЧЕГО ДОБИВАЕТСЯ РОССИЯ?

Попытаемся на основе официальных российских документов, начиная с предложений, внесенных на Чрезвычайной конференции 2007 г., и до памятной записки от 5 мая 2009 г., обрисовать, хотя бы в самых общих чертах, подходы нашей страны к конкретным аспектам решения проблемы контроля над обычными вооружениями в Европе.

### **Первое. Отмена фланговых подуровней для территории России.**

Так называемые фланговые ограничения не позволяют России свободно перемещать оснащенные обычными вооружениями и техникой войска по своей территории. В 1990 г. они были установлены, исходя из опасений относительно *перелива* сил из Центральной Европы на север и юг континента и их размещения на границах Турции и Норвегии. Эти опасения не оправдались, и фланговые ограничения для России давно потеряли смысл. Более того, они рассматриваются российской стороной как устаревшие, неоправданные в нынешней военно-политической ситуации, дискриминационные и препятствующие борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. С учетом этого политическим руководством страны был сделан однозначный вывод: никаких фланговых подуровней на территории Российской Федерации быть не должно.

С учетом реальных соотношений в количествах обычных вооружений во фланговой зоне даже существенное увеличение Россией своего потенциала в этом регионе не смогло бы нанести ущерба безопасности ни НАТО, ни отдельных членов Альянса.

В то же время, вероятно, сохранение флангового режима, даже без России, имеет смысл с точки зрения предотвращения региональной гонки вооружений, сведения к минимуму вероятности возникновения новых конфликтов. Кроме того, охват фланговым режимом новых участников Договора необходим для сохранения некоторых политических обязательств о военной сдержанности, принятых в 1999 г. с учетом существовавшей тогда



обстановки. В связи с этим Россия ставит вопрос об отмене фланговых ограничений для своей территории, а не флангового режима в целом.

Страны НАТО подчеркивают *стратегическую важность* флангового режима<sup>21</sup>, делая, разумеется, акцент на территориальные подуровни на российской территории. Однако, по существу, единственный аргумент, выдвигаемый некоторыми из них против решения проблемы на предлагаемой российской стороной основе, сводится к тому, что отмена фланговых ограничений для России поставила бы под вопрос сохранение флангового режима в целом, а в некоторых частях района применения Договора и на его внешних границах это могло бы привести к региональной гонке вооружений.

С целью устранения этой озабоченности 15 мая 2008 г. тогдашним начальником российского Генштаба Ю.Н. Балуюевским была выдвинута идея решения *фланговой проблемы* за счет распространения флангового режима на всю территорию России, входящую в район применения ДОВСЕ. Реализация этой идеи позволила бы, с одной стороны, уравнивать Россию в правах и обязательствах с остальными *фланговыми* государствами-участниками ДОВСЕ, например, Турцией, а с другой – сохранить фланговый режим и даже укрепить его за счет расширения территориальной сферы его применения<sup>22</sup>.

О какой-либо официальной реакции стран НАТО на эту идею пока неизвестно. Правда, это может свидетельствовать и о нежелании натовцев рассматривать ее даже в качестве отправной точки для снятия российских озабоченностей.

Страны НАТО в самой общей форме заявляли о своей готовности «рассмотреть, там, где это возможно, изменения количественных значений предельных уровней вооружений», да и то лишь после вступления в силу Соглашения об адаптации<sup>23</sup>. Очевидно, такой подход для российской стороны неприемлем, поскольку он не гарантирует удовлетворительного решения поставленной ею проблемы, а лишь открывает путь к долгим и бесперспективным дискуссиям по этому сюжету.

**Второе. Понижение суммарных разрешенных уровней и, в необходимых случаях, наличием ограничиваемых Договором обычных вооружений и техники (ОДВТ) стран НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного Альянсом в результате расширения.**

Сумма максимальных уровней стран НАТО превышает групповые уровни действующего ДОВСЕ почти на 6000 танков, 10 000 боевых бронированных машин (ББМ), более чем на 5000 артсистем, почти на 1500 боевых самолетов и на 500 с лишним ударных вертолетов (и это без учета прибалтийских стран, Словении, Хорватии и Албании).

В совокупности это на 23 тыс. единиц больше коллективных уровней для НАТО на момент заключения Договора (в другую историческую эпоху) и практически вдвое больше договорных возможностей участников ДОВСЕ, не входящих в Альянс<sup>24</sup>. Соотношение же потенциальных возможностей НАТО и крупнейшего не входящего в Альянс государства в Европе – России – составляет по разным категориям от 2,5:1 до 4,2:1.

Некоторые страны Альянса считают этот вопрос неактуальным, поскольку сумма наличий вооружений нынешних членов НАТО не превышает групповых уровней *старого* ДОВСЕ. Однако, во-первых, не везде это так (в частности, есть превышение на флангах). А во-вторых, наличия подвержены колебаниям, и своего рода *гарантией безопасности* можно считать лишь разрешенные уровни.

В основе ДОВСЕ (как старого, так и адаптированного) – идея «ликвидации неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности, и ликвидации потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий в Европе»<sup>25</sup>. Чрезмерная концентрация ОДВТ в руках или на территории какого-либо государства или группы государств наносит ущерб этим целям. Поэтому изменение состава какого-либо военно-политического союза должно сопровождаться мерами в сфере контроля над вооружениями, обеспечивающими соизмеримость совокупного военного потенциала его членов с потенциалами других участников ДОВСЕ и непревышение тех пропорций, которые были изначально сочтены безопасными. Отсутствие военной геге-



монию какого-либо союза в районе применения Договора должно быть обеспечено и в будущем.

Официально заявленная позиция Альянса в общем плане допускает возможность *рассмотрения* изменений уровней, да и то лишь после вступления в силу Соглашения об адаптации<sup>26</sup>. Этого, конечно, недостаточно для решения проблемы.

### **Третье. Участие в ДОВСЕ всех членов НАТО и других желающих европейских государств.**

Режим ДОВСЕ изначально основывался на участии всех стран НАТО и Варшавского Договора (а затем и их правопреемников). Было бы странно и неприемлемо, если бы он не включал новых членов Альянса, создавая тем самым *серые* зоны, в которых может концентрироваться неограниченное количество ОДТВ.

Российская сторона исходит из того, что каждое государство-член НАТО, еще не участвующее в ДОВСЕ, должно присоединиться к режиму контроля над обычными вооружениями в Европе, приняв на себя конкретные обязательства. Нарботанный при этом опыт мог бы быть использован при рассмотрении вопроса о присоединении других желающих европейских государств.

Образовавшаяся в свое время на российских границах *черная дыра* (с точки зрения контроля над вооружениями) не может не беспокоить Россию. Тем более что на протяжении ряда лет в этом регионе идет массивное наращивание вооружений. В 1991 г. прибалтийские страны были исключены из района применения ДОВСЕ заявлением Председателя Совместной консультативной группы, что с юридической точки зрения, по крайней мере, сомнительно (в текст ДОВСЕ поправки не вносились, и в нем до сих пор фигурирует «территория Прибалтийского военного округа»). Кстати, уже после этого шага администрация США считала возможным участие стран Балтии в ДОВСЕ образца 1990 г., также без внесения в него поправок (соответствующие письма направлялись госдепартаментом в Сенат при ратификации ДОВСЕ)<sup>27</sup>. Такое решение в принципе возможно и сегодня.

В 1999 г. Россия приняла в Стамбуле политическое обязательство о сдержанности в отношении уровней и развертываний своих наземных ОДТВ на территориях Калининградской и Псковской областей. Отсутствие у нее иных планов и намерений было обусловлено сохранением существовавшей на тот момент военно-политической ситуации<sup>28</sup>. Ситуация в Прибалтике с тех пор радикально изменилась. Россия же до настоящего времени на практике придерживается своего заявления. Только за последнее время количество обычных вооружений в соответствующем районе уменьшилось более чем на тысячу единиц. Однако чтобы Россия и дальше могла проявлять сдержанность в этом районе, существовавший в 1999 г. баланс должен быть так или иначе восстановлен. Предпочтительно, чтобы это произошло за счет адекватной военной сдержанности на территориях Прибалтийских государств. В этом же контексте данные государства должны быть охвачены фланговым режимом.

Следует также отметить, что приглашение в НАТО Македонии поставит в повестку дня вопрос и о ее присоединении к ДОВСЕ.

Позиция стран НАТО предусматривает, что после согласования *пакета параллельных действий* «члены НАТО, не являющиеся участниками ДОВСЕ, публично подтвердят свою готовность обратиться с просьбой о присоединении к адаптированному Договору, как только он вступит в силу. После консультаций с союзниками они будут открыты для обсуждений со всеми Государствами-участниками Договора, включая Россию, относительно условий своего присоединения»<sup>29</sup>.

Однако эта формулировка не дает ответа на вопрос о том, когда и чем именно должны завершиться эти *обсуждения*. Заявления, с которыми прибалтийские страны выступали ранее, не свидетельствовали об их готовности к скорому началу практической работы. Подготовка их позиции к консультациям о присоединении далека от завершения. И это не может не осложнять общую ситуацию.



#### **Четвертое. Разработка общего понимания понятия «дополнительное постоянное размещение существенных боевых сил».**

В рамках Основополагающего акта Россия–НАТО Альянс отказался от «дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил», аналогичное обязательство приняла на себя и Россия<sup>30</sup>. Впоследствии страны НАТО конкретизировали это положение, в частности, в Заявлении Совета НАТО от 8 декабря 1998 г., упомянутом в Заключительном акте Конференции Государств-участников ДОВСЕ (Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.)<sup>31</sup>. В рамках этой Конференции Российская Федерация также приняла политическое обязательство, касающееся «существенных боевых сил»<sup>32</sup>.

Из изложенного следует, что соответствующие положения Основополагающего акта Россия–НАТО и конкретизирующих его документов имеют значение в контексте ДОВСЕ как часть *стамбульского пакета*. В то же время каких-либо официально согласованных цифровых параметров «существенных боевых сил» на сегодня нет.

Исходя из этого, российская сторона считает необходимым согласовать общее понимание этих положений и утвердить его в рамках СКГ или конференции государств-участников. Российская сторона настаивает на таком утверждении, поскольку выработанное Россией и странами НАТО определение будет относиться к политическому обязательству, касающемуся и других участников Договора.

15 июля 2008 г. российская делегация в венской Совместной консультативной группе по ДОВСЕ внесла развернутый проект понимания этого термина<sup>33</sup>. Он исходит из того, что *критерию существенности* отвечает размещенная на территории новых членов Альянса после подписания Основополагающего акта на период более 42 дней в году совокупность сил и средств, эквивалентная бригаде (авиакрылу, вертолетному батальону) или имеющая на вооружении ОДВТ, количества которых в совокупности превышают хотя бы один из следующих параметров: 41 боевой танк, или 188 ББМ, или 90 артиллерийских единиц калибра 100 мм и более, или 24 боевых самолета, или 24 ударных вертолета.

Судя по сообщениям СМИ, аналогичное предложение в конце 2009 г. было внесено Россией и в Совете Россия–НАТО.

Очевидно, было бы полезно, чтобы в период до официального принятия соответствующего документа каждая из сторон Основополагающего акта воздерживалась от шагов, которые могут быть расценены другой стороной как размещение существенных боевых сил.

Официальная позиция стран НАТО предусматривает, что после согласования *пакетного решения* «НАТО и Россия разработают определение термина «существенные боевые силы», используемого в Основополагающем акте Россия–НАТО»<sup>34</sup>.

Однако чтобы эти переговоры завершились принятием конкретного документа, а не фиксацией разногласий, необходимо уже в ближайшее время приступить к работе на данном направлении на основе предложенных российской стороной формулировок. При этом важно сохранить существо и охват обязательств, принятых в 1997–1999 гг.

#### **Пятое. Скорейшее начало реализации будущих договоренностей и модернизация режима ДОВСЕ.**

Представляется принципиально важным, чтобы начало реализации договоренностей, достигнутых участниками переговоров, не было под тем или иным предлогом затянато до бесконечности, как это произошло после Конференции Государств-участников Договора в Стамбуле 19 ноября 1999 г. Поскольку исполнительная власть не может ручаться за то, что намеченные сроки ратификации будут соблюдены, необходимо предусмотреть возможность временного применения Соглашения об адаптации (разумеется, со всеми новыми элементами, отражающими решение поставленных Россией проблем).

В официальной позиции стран НАТО нет даже упоминания о возможности временного применения Соглашения об адаптации. Некоторые из них отмечают, что раннее начало временного применения могло бы вызвать проблемы юридического характера. В то же

время они признают возможность принятия политического обязательства о том, чтобы действовать в соответствии с объектом и целями адаптированного ДОВСЕ, соблюдать его предельные уровни.

Представляется, что эти два подхода можно было бы совместить, с учетом опыта 1991–1992 г., когда нынешний ДОВСЕ также применялся на временной основе. Разумеется, обговорить модальности реализации достигнутых договоренностей в период до их вступления в силу следовало бы заблаговременно.

Другой, не менее важный вопрос – это дальнейшая модернизация режима ДОВСЕ. Ее необходимость стала очевидна вскоре после подписания Соглашения об адаптации. Так, уже первая попытка смоделировать действие обновленного режима обмена информацией выявила определенные его недостатки (а точнее, избыточность). Ряд положений адаптированного инспекционного режима также представляются излишне громоздкими, интрузивными и далеко не в полной мере отвечающими современной обстановке. С учетом военно-технического прогресса могут возникнуть проблемы с охватом договорными ограничениями некоторых новых систем вооружений. Есть и другие серьезные вопросы, требующие пристального рассмотрения.

Официально обнародованная позиция стран НАТО предусматривает, что после вступления в силу адаптированного Договора «союзники по НАТО рассмотрят действие адаптированного ДОВСЕ с Россией и другими участниками Договора. [...] Мы рассмотрели бы изменения в параметрах предельных уровней техники, там, где они возможны. Это дало бы возможность всем партнерам по Договору, включая Россию, высказать свои озабоченности относительно любых конкретных элементов адаптированного Договора»<sup>35</sup>.

Представляется, однако, что речь должна идти не о постановке вопроса (участники ДОВСЕ имеют на это право в любое время), а о полномасштабных переговорах о модернизации адаптированного ДОВСЕ, необходимость которой, кстати, признавалась и экспертами стран НАТО.

Российская Федерация неоднократно предлагала, чтобы еще до вступления в силу Соглашения об адаптации государства-участники ДОВСЕ приняли решение о том, что сразу после начала действия адаптированного Договора они начнут переговоры о его дальнейшей модернизации. Такое решение могло бы содержать и примерный перечень вопросов, которые они хотели бы рассмотреть на этих переговорах.

В то же время, вероятно, российские эксперты могли бы обдумать и появившуюся в последний год в западноевропейских научных кругах идею *модернизации до ратификации*, предусматривающую сначала проведение полномасштабных переговоров о всеобщей модернизации режима контроля над обычными вооружениями в Европе, а уже затем ратификацию достигнутых договоренностей. Она могла бы помочь обойти проблемы, связанные с внесением на ратификацию Соглашения об адаптации, заведомо требующего пересмотра.

### **Шестое. Вопросы, связанные с российским военным присутствием в Абхазии, Южной Осетии и Молдавии.**

Страны НАТО официально исходят из того, что предложенный Соединенными Штатами Америки *пакет* «включает решение вопроса о российских обязательствах, относящихся к Республике Молдова и Грузии», и выражают готовность объединиться с Россией в выполнении этого *пакета*. Они также отмечают, что «союзники по НАТО будут продвигаться с ратификацией адаптированного ДОВСЕ параллельно с выполнением Российской Федерацией конкретных, согласованных шагов по решению остающихся вопросов, относящихся к российским силам/объектам в Республике Молдова и Грузии, как изложено в *пакете*».

Российская сторона считает, что последняя увязка политически и юридически не оправдана, а с практической точки зрения контрпродуктивна. Затягивание под надуманными предложениями ратификации Соглашения об адаптации явилось прямым нарушением странами НАТО стамбульского обязательства «оперативно предпринять усилия для содействия завершению национальных процедур ратификации, с тем чтобы Соглашение



об адаптации могло вступить в силу как можно скорее»<sup>36</sup>. Что касается упоминания неких «российских обязательств, относящихся к Республике Молдова и Грузии», то в контексте ДОВСЕ таких невыполненных обязательств не осталось<sup>37</sup> (в отличие, кстати, от выполнения стамбульских обязательств некоторыми другими государствами-участниками, включая самих Грузию и Молдавию). Поэтому сам факт обсуждения российской стороной различных вариантов решения указанных проблем в контактах, посвященных ДОВСЕ, явился ярким проявлением доброй воли и серьезным шагом навстречу партнерам.

Отправной точкой для начала такого обсуждения в 2007–2008 гг. стали признание странами НАТО нереалистичности ранее выдвигавшихся требований немедленного вывода российских военнослужащих (включая миротворцев) и вывоза боеприпасов, а также их готовность решать проблему в основном за счет обеспечения транспарентности российского военного присутствия.

В то же время были бы однозначно контрпродуктивными попытки возврата к прежним натовским требованиям, включения в обсуждение вопросов, относящихся к сфере урегулирования *замороженных конфликтов*, наделения ОБСЕ или какого-либо из государств-участников *особыми правами* по контролю за российскими военными, применения *двойного стандарта* к сторонам стамбульских договоренностей, расширительного толкования и применения положений ДОВСЕ и т.д.

Следует также отметить, что объективные факты – признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии, не являющихся участниками ДОВСЕ, и размещение российских воинских контингентов в этих странах с их явно выраженным согласием – должны быть учтены в ходе переговоров. Очевидно, что ранее обсуждавшиеся положения плана *параллельных действий*, касавшиеся Гудауты, уже не имеют отношения к новой реальности.

Авторы согласны с сотрудником Института исследований проблем мира и политики безопасности при Гамбургском университете У. Кюном, который выступает за устранение привязки процесса ДОВСЕ к стамбульским обязательствам<sup>38</sup>. Если страны НАТО действительно заинтересованы в новом, равноправном режиме, им пора бы уже осознать контрпродуктивность попыток привнесения в него чужеродных элементов, относящихся к *замороженным конфликтам* на территории бывшего СССР.

Суммируя изложенное в данном разделе, можно предположить, что в ходе дальнейших переговоров основными задачами российской стороны будут избавление от дискриминационных *фланговых* территориальных подуровней, выправление дисбалансов в обычных вооруженных силах, сложившихся в результате расширения НАТО (включая, в частности, решение вопросов об уровнях вооружений Альянса, об участии в будущем соглашении всех его членов, о «существенных боевых силах»), а также дальнейшая модернизация режима контроля над обычными вооружениями в Европе. Будущее этого режима может быть обеспечено только путем переговоров, без искусственных увязок с вопросами, не имеющими к нему отношения и рассматриваемыми в совершенно других форматах.

## ДИАЛОГ ВОЗОБНОВЛЕН. ЧТО ДАЛЬШЕ?

В 2010 г. обозначилась активизация переговорного процесса по поиску путей вывода ДОВСЕ из кризиса. В ходе июньского российско-американского саммита было принято совместное заявление президентов России и США о стратегической стабильности, в котором, помимо прочего, отмечена приверженность сторон «совместно со всеми партнерами работать в текущем году над укреплением режима контроля над обычными вооружениями в Европе и его модернизацией применительно к требованиям XXI в.».

В июне 2010 г. возобновились и практически ежемесячно проходят российско-американские консультации должностных лиц высокого уровня, неофициальные встречи 36 стран (государств-участников Договора и натовских *новобранцев*, заявивших о намерении присоединиться к режиму ДОВСЕ). В ходе этих мероприятий обсуждаются различные аспекты проблемы восстановления жизнеспособности и модернизации ре-

жима контроля над обычными вооружениями в Европе. Российская сторона внесла соответствующие предложения<sup>39</sup>.

Правда, о содержании этих консультаций практически ничего не известно. Однако некоторые публичные высказывания представителей администрации США (выступление госсекретаря США Хиллари Клинтон в Париже «Замечания о будущем европейской безопасности» от 29 января 2010 г., статья вице-президента США Джозефа Байдена «Развивая европейскую безопасность» в *International Herald Tribune* от 6 мая 2010 г., размещенное на интернет-сайте госдепартамента США выступление начальника управления этого ведомства Фрэнка Роуза в Вене «Роль и перспективы режимов контроля над вооружениями и укрепления доверия и безопасности в строительстве доверия в изменяющейся обстановке в сфере безопасности» от 20 октября 2010 г.) являются косвенным свидетельством эволюции подхода США и стран НАТО к ДОВСЕ.

Похоже, что речь идет о некоей весьма общей и пока не детализированной концепции современных, учитывающих новые реалии *рамок* в области безопасности и контроля над вооружениями. Предполагается, что они должны принимать во внимание изменения последних лет, обеспечивать взаимные ограничения и сдержанность в отношении масштабов и размещения сил, взаимную транспарентность и контроль в военной сфере (обмен информацией, посещения военных объектов и наблюдение за военной деятельностью) и укреплять принципы территориальной целостности, неприменения силы первыми и согласия принимающей стороны на размещение иностранных войск на ее территории.

В принципе такие элементы, как ограничения, обмен информацией и инспекции, являются традиционными для режима контроля над обычными вооружениями в Европе. В то же время некоторые моменты в высказываниях американских должностных лиц наводят на размышления.

Во-первых, они делают основной упор не на ограничения, а на транспарентность (что, в принципе, понятно – баланс сил в Европе сегодня отвечает интересам США и НАТО). При этом происходит некоторое смешение мер из двух традиционно различных сфер – информационно-инспекционного режима ДОВСЕ и мер укрепления доверия и безопасности по Венскому документу. Возникает вопрос, нет ли у западных партнеров намерения *совместить* два этих режима (разумеется, при этом едва ли придется вести речь о юридических обязательствах).

Во-вторых, довольно сильный акцент делается на ограничениях на дислокацию вооруженных сил. Это может означать как простое подтверждение отраженной в Соглашении об адаптации концепции территориальных предельных уровней, так и стремление найти какую-то замену *фланговым* ограничениям для России и Украины. В последнем случае американские идеи могут оказаться весьма трудно согласуемыми с интересами России.

Наконец, в-третьих, одними из центральных элементов американской концепции выступают принципы территориальной целостности и согласия принимающей стороны. Сами по себе эти положения не вызывают сомнения, поскольку стоят в ряду других общепризнанных принципов, но несколькостораживает нарочитость, с которой именно они ставятся в центр всей конструкции. С учетом фразеологии американского бюрократического *новояза* представляется весьма вероятным, что речь идет о *переиздании* истории со стамбульскими обязательствами, а это однозначно поставило бы под вопрос результативность любых переговоров по модернизации режима контроля над обычными вооружениями в Европе.

Закрытые консультации 36 стран в Вене проходили на фоне таких политически значимых событий, как саммиты СРН в Лиссабоне и ОБСЕ в Астане. На обеих встречах на высшем уровне, судя по их итоговым документам, вопрос о поиске путей вывода режима контроля над обычными вооружениями из кризиса был одним из главных. Несмотря на все различия в подходах различных государств и сложность обсуждавшихся на этих мероприятиях проблем, их участникам удалось прийти к единому мнению и подчеркнуть необходимость восстановления жизнеспособности и модернизации этого режима.



В то же время на самих консультациях, по-видимому (в силу завесы таинственности об этом можно лишь догадываться), до прорывных решений еще далеко. Очевидны завалы, проблемы, трудность выхода на компромисс. *Перезагрузки* на направлении контроля над обычными вооружениями пока не произошло. Слишком велик разрыв между благородными целями и уровнем доверия друг другу. Однако для всех уже ясна важная политическая задача – необходимость разработки такого режима, который был бы равноправным, отражал бы новую ситуацию в области безопасности на территории от Атлантики до Урала.

Что же должно быть результатом будущих переговоров?


Как представляется, нынешний контроль над обычными вооружениями в Европе настолько *обносился*, что вряд ли будет возможно *залатать* все его дыры. Вот почему, видимо, жизнь выведет переговорщиков на новый режим, закрепленный в будущем соглашении. В этом документе будет необходимо установить более сбалансированные и низкие, чем прежде, *потолки* на ограничиваемые обычные вооружения, обеспечить адекватные нынешнему уровню доверия меры транспарентности, включая обмен информацией и инспекции. При этом Россия, очевидно, будет добиваться реализации своих приоритетов, о которых говорилось выше.

Еще один важный вопрос: каким будет характер нового режима контроля над обычными вооружениями? Юридически обязывающим, как ДОВСЕ и Соглашение об адаптации, или политически обязывающим, как, скажем, Венский документ 1999 г.?

Ответ на этот вопрос далеко не очевиден. С одной стороны, анализ политической ситуации в США показывает, что, если и когда новое соглашение будет согласовано, вряд ли администрация Барака Обамы представит его на ратификацию. Во-первых, еще свежи воспоминания, как тяжело проходил через Сенат новый Договор о СНВ. До конца не ясны и перспективы ратификации ДВЗЯИ – другого приоритета Барака Обамы. Да и политическое будущее самого американского президента пока достаточно туманно. Поэтому ожидать, что администрация США станет выступать за то, чтобы будущее соглашение по контролю над обычными вооружениями в Европе было юридически обязательным и, соответственно, подлежащим ратификации, едва ли придется. В то же время для ряда участников нынешнего режима ДОВСЕ неперенным условием разработки нового режима является его юридически обязывающий характер. Так что дискуссии по этому вопросу, как и по многим другим, еще предстоит.

Несмотря на многократную интенсификацию диалога, ситуация вокруг европейского режима контроля над обычными вооружениями в целом продолжает оставаться весьма сложной. Его участники по-прежнему стоят перед выбором – либо решение проблемы совместными усилиями, переговорным путем, либо неминуемая и, возможно, весьма скорая кончина этого режима.

С точки зрения интересов безопасности России представляется необходимым наряду с усилиями в области обороны настойчиво продолжать работу над созданием новых эффективных механизмов контроля над вооружениями, в том числе в Европе. В связи с этим весьма актуальны задачи, закрепленные в новой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации: «...И далее содействовать укреплению региональной стабильности в Европе путем участия в процессах ограничения и сокращения обычных вооруженных сил, а также применения мер укрепления доверия в военной области на основе соблюдения принципа равной безопасности всех сторон»<sup>40</sup>, «добиваться исправления дисбалансов, сложившихся в области ограничения обычных вооружений и вооруженных сил в Европе, и принятия новых мер доверия»<sup>41</sup>.

В то же время новый режим контроля над обычными вооружениями нужен и Европе, и России в равной степени. Долговременное, предсказуемое, стабильное взаимодействие в его рамках будет не только благотворно воздействовать на решение общих вопросов безопасности, но и окажет позитивное влияние на все другие области сотрудничества России с европейскими странами. 

## Примечания

- <sup>1</sup> Соединенными усилиями (лат.).
- <sup>2</sup> *Индекс Безопасности*. № 1 (96). 2011. С. 61–76.
- <sup>3</sup> Сообщение для печати «В связи с завершением работы второй Конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе» (Сообщение ДИП МИД России № 1058–04–06–2001. 2001, 4 июня).
- <sup>4</sup> Там же.
- <sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2004, 26 июля. № 30. Ст. 3082.
- <sup>6</sup> *Парламентская Газета*. № 118–119. 2004, 1 июля.
- <sup>7</sup> Сообщение для печати «Об итогах третьей Конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)» (Сообщение ДИП МИД России № 988–05–06–2006. 2006, 5 июня).
- <sup>8</sup> Заявления Делегации Российской Федерации по пунктам 3 и 5 повестки дня третьей Конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (Добавление к Приложению 40 к Журналу заседания CFE-TRC3.JOUR. 2006, 2 июня). С. 1–2.
- <sup>9</sup> Там же. С. 2–4.
- <sup>10</sup> Там же. С. 4–9.
- <sup>11</sup> Заявление Делегации Российской Федерации на третьей Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ (Приложение 40 к Журналу заседания CFE-TRC3.JOUR. 2006, 2 июня).
- <sup>12</sup> Выступление президента России В.В. Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 2007, 10 февраля. (Сообщение ДИП МИД России. 2007, 12 февраля).
- <sup>13</sup> *Российская Газета*. N 90. 2007, 27 апреля.
- <sup>14</sup> Документ JCG.DEL/9/07. 2007, 30 мая.
- <sup>15</sup> Анализ исключительных обстоятельств, относящихся к Договору об обычных вооруженных силах в Европе. Позиционный документ Российской Федерации. 2007, 12 июня. (Дополнение 1 к Приложению 33 к Журналу заседания CFE-EC (07).JOUR. 2007, 15 июня).
- <sup>16</sup> См., напр., Дополнение к Приложению 31 к Журналу заседания CFE-EC (07).JOUR. 2007, 13 июня.
- <sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2007, 16 июля. N 29. Ст. 3681.
- <sup>18</sup> См. Проект основных положений Заключительного документа Чрезвычайной Конференции Государств-участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе. 2007, 12 июня. (Дополнение 2 к Приложению 33 к Журналу заседания CFE-EC (07).JOUR. 2007, 15 июня), Заявление Делегации Российской Федерации на Чрезвычайной Конференции Государств – участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе (Приложение 2 к Журналу заседания CFE-EC (07).JOUR. 2007, 12 июня).
- <sup>19</sup> *Российская Газета*. № 270. 2007, 3 декабря.
- <sup>20</sup> *Парламентская Газета*. 2007, 20 ноября.
- <sup>21</sup> NAC Statement on CFE (NATO Press Release (2008) 047). 2008, 28 March.
- <sup>22</sup> Комар А. Судьба ДОВСЕ решится на флангах. *Независимая Газета*. 2008, 19 июня.
- <sup>23</sup> NAC Statement on CFE.
- <sup>24</sup> Стенограмма выступления министра иностранных дел России С.В. Лаврова на «Мюрдальских чтениях». Женева. 2008, 12 февраля. (Сообщение ДИП МИД России № 187–12–02–2008. 2008, 12 февраля).
- <sup>25</sup> Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. М.: Изд. МО РФ. 2000. С. 4.
- <sup>26</sup> NAC Statement on CFE.



- <sup>27</sup> The CFE Treaty Report together with Additional Views (Exec. Rept. 102–22). Senate, 102d Congress, 1<sup>st</sup> Session. 1991. P. 117.
- <sup>28</sup> Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. С. 146.
- <sup>29</sup> NAC Statement on CFE.
- <sup>30</sup> Действующее международное право. Документы в 2-х т. – Т. 1. Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения, Юрайт-Издат. 2007. С. 608–609.
- <sup>31</sup> Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. С. 139.
- <sup>32</sup> Там же. С. 146.
- <sup>33</sup> Заявление делегации Российской Федерации в Совместной консультативной группе. 2008, 15 июля. (Приложение 8 к Журналу 669-го заседания СКГ (JCG.JOUR/669, Annex 8). 2008, 15 июля).
- <sup>34</sup> NAC Statement on CFE.
- <sup>35</sup> Ibid.
- <sup>36</sup> Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. С. 140.
- <sup>37</sup> См. Ответы министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы германской газеты *Франкфуртер Альгемайне Цайтунг*. (Сообщение ДИП МИД России № 1935–03–12–2007. 2007, 3 декабря).
- <sup>38</sup> Кюн У. ДОВСЕ: выход из тупика. 2010, 1 июля. <http://www.globalaffairs.ru/print/number/DOVSE-vykhod-iz-tupika-1488#> (последнее посещение – 1 марта 2011 г.).
- <sup>39</sup> Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) (справочная информация). <http://www.mid.ru> (последнее посещение – 1 марта 2011 г.).
- <sup>40</sup> *Международная Жизнь*. 2008. № 8–9. С. 222.
- <sup>41</sup> Там же. С. 232.





Виктор Сумский

## ПОЧЕМУ НАС НЕ БЫЛО В ВАС И ПОЧЕМУ ТЕПЕРЬ НАС ТУДА ЗОВУТ

Всем, кто заинтересованно следит за внешней политикой России в Восточной Азии (не говоря уже о людях, непосредственно участвующих в ее разработке и проведении), 2010 г. запомнится надолго. Дипломатическая активность на этом направлении была, пожалуй, как никогда высока. Ее пик пришелся на конец года, отмеченный не только визитами президента РФ в Китай, Вьетнам, Южную Корею и Индию, но также его участием во втором саммите Россия–АСЕАН (Ханой), в сеульском саммите G-20 и состоявшейся следом в Йокогаме встрече лидеров стран, входящих в форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). А были ведь еще и такие знаковые события, как прием России в форум «Азия–Европа» (АСЕМ), как первая конференция министров обороны стран-участниц АСЕАН и восьми диалоговых партнеров этой Ассоциации, прошедшая при участии начальника нашего Генштаба. Было, наконец, и официальное приглашение присоединиться к Восточноазиатскому саммиту (ВАС), одновременно полученное Россией и США.

Напомню, что ежегодные заседания ВАС проходят с 2005 г. На них съезжаются высшие руководители асеановской десятки, а также их коллеги из Китая, Японии, Южной Кореи, Индии, Австралии и Новой Зеландии. Еще накануне первого из этих собраний Российская Федерация официально заявила, что хотела бы участвовать в его работе. Однако нашу заявку отклонили с объяснением, что связи РФ с АСЕАН (за которой в ВАС закреплены права стороны, определяющей повестку дня и состав участников) пока не являются достаточно *субстантивными* (substantive). Подразумевалось, что членство в ВАС возможно для России лишь на более высоком уровне торгово-экономического взаимодействия со странами Юго-Восточной Азии. Во всяком случае, именно так истолковало позицию АСЕАН большинство комментаторов. Отчасти согласился с ними и Н.П. Малетин – профессор МГИМО, специализирующийся на изучении АСЕАН буквально с момента ее рождения. Свою точку зрения он подробно изложил в статье, озаглавленной «*Почему нас нет в ВАС*» (2009)<sup>1</sup>. В то же время, обозревая динамику отношений Россия–АСЕАН и новые моменты в региональной расстановке сил, этот опытный эксперт не исключил довольно скорого приема России в Восточноазиатский саммит – и не ошибся.

Вырос ли за пять лет, прошедшие с момента созыва ВАС, объем совокупного товарооборота России с партнерами в ЮВА? В общем да, но не настолько, чтобы говорить об изменениях качественного характера. С точки зрения этого индикатора, как и показателей инвестиционной активности в данном регионе, мы отстаем от США, Японии, Китая, Евросоюза, а в последнее время и от Индии, не то что сильно, а, можно сказать, непоправимо.

Почему же, вопреки подобным противопоставлениям, нас все-таки зовут в ВАС (да еще на пару с американцами, до последнего времени вообще не выражавшими желания участвовать в этом саммите)? Без краткого экскурса в историю проблемы тут не обойтись, причем начать придется с сюжетов, связанных с российской темой опосредованно.



## ВОСТОЧНОАЗИАТСКИЙ РЕГИОНАЛИЗМ: С АМЕРИКОЙ ИЛИ БЕЗ НЕЕ?

На стыке 80-х и 90-х гг. (то есть в момент, когда одна историческая эпоха сменяла другую) перед странами Восточной Азии встал вопрос о том, какую роль должны играть в их общем будущем Соединенные Штаты. В пользу сохранения тесных связей с Вашингтоном говорила привычка к американским гарантиям безопасности в военно-политической сфере, к широкому доступу на товарные рынки США – к вещам, благодаря которым не в последнюю очередь состоялось сначала *японское чудо*, а затем и прочие экономические чудеса Восточной Азии. Но были и аргументы против включения Америки в те новые интеграционные схемы, обсуждение которых уже начиналось. Громче и убедительнее всех высказывался многолетний премьер-министр Малайзии Махатхир Мохамад. В новых условиях, доказывал он, США не пойдут на такие послабления и уступки региональным партнерам, которые были возможны на этапе биполярного противостояния. Навязывая *младшим братьям* свои собственные приоритеты и ценности, американцы будут препятствовать раскрытию того потенциала, который Восточная Азия накопила за несколько десятилетий успешной модернизации. Выход виделся в том, чтобы откликнуться на конкурентные вызовы объединяющейся Европы и Северной Америки, создав свой собственный, чисто азиатский альянс.

Однако с ходу запустить проект под названием «*Восточноазиатская экономическая группировка*» (East Asia Economic Grouping) Махатхиру не удалось. Эйфория в стане победителей, сопутствовавшая окончанию холодной войны, помогла американцам и их ближайшим союзникам *продавить* план, предполагавший форсированную торговую либерализацию в рамках АТЭС. Правда, за согласие присоединиться к этому формату страны АСЕАН получили награду – право решающего коллективного голоса во внутренних дебатах АТЭС. Так родился принцип *центральной позиции* АСЕАН в этой и последующих восточноазиатских инициативах. Сегодня любые попытки поставить его под сомнение воспринимаются в Ассоциации как посягательства на нее саму.

Предоставив АСЕАН подобный бонус, американцы явно надеялись, что старый партнер останется таким же покладистым, как прежде, и поддержит в АТЭС их линию. На деле случилось нечто иное. Уже в середине 90-х годов форум АТЭС стараниями АСЕАН (как, впрочем, и ряда других участников) превратился в подобие дискуссионного клуба, отнюдь не выдающего твердых предписаний о сроках и параметрах перехода к свободной торговле. В процессе расширения за счет четырех стран Индокитая, начавшегося в 1995 г., Ассоциация ощутила прилив уверенности в своих силах. Ее растущая самостоятельность сказалась и в созыве Регионального форума АСЕАН по вопросам безопасности (АРФ, 1994), и в создании АСЕМ (1996), предполагавшем развитие диалога с Евросоюзом, минуя Америку. Довершал картину прием в АСЕАН такой жестоко критикуемой Западом страны, как Мьянма с ее военным режимом (1997).

Цепь событий и достижений, льстивших самолюбию асеановцев, прервал азиатский кризис. Тяжесть финансово-экономического, политического, социально-психологического ущерба, нанесенного потрясениями конца 90-х, усугублялась ощущением, что все это воспринимается в американском истеблишменте как справедливое возмездие свое нравным азиатам. Не опровергали подобных догадок и действия Международного валютного фонда: режим экономии, навязанный пострадавшим в обмен на кредиты МВФ, не смягчал, а усугублял последствия кризиса. Предчувствия Махатхира о том, как поведет себя Америка в роли безраздельного глобального гегемона, сбывались на глазах. Неудивительно, что к идеям малайзийского премьера пробудился новый интерес. Уже в декабре 1997 г. состоялся первый саммит по формуле АСЕАН+3, на котором тройка была представлена экономическими *тяжеловесами* азиатского северо-востока – Китаем, Японией и Южной Кореей. Очень скоро такие встречи стали регулярными, а в самом начале третьего тысячелетия сближение АСЕАН с теми же партнерами вылилось в *Чиангмайскую инициативу* (2000), призванную защитить ее участников от безответственных атак валютных спекулянтов<sup>2</sup>. Обсуждался и вопрос о создании зоны свободной торговли в формате АСЕАН+3. Казалось, контуры сугубо восточноазиатского блока определились, и желающим пополнить его, кто бы они ни были, лучше не тревожить понапрасну ни себя, ни других.

## ВОЗВЫШЕНИЕ КИТАЯ И ЕГО ПОБОЧНЫЕ СЛЕДСТВИЯ

Если для АСЕАН в целом и для ряда ее членов – особенно для Индонезии и Таиланда – азиатский кризис навсегда останется синонимом падения, то для Китая это бедствие обернулось нежданной пользой. Выстояв в финансовом шторме, он не только не снизил, но повысил темпы хозяйственного роста, выказал готовность помогать пострадавшим и закрепил представление о себе как о локомотиве региональной экономики. Масштабы товарообменов между КНР и южными соседями стремительно увеличивались. Одновременно во внешнеполитическом поведении Пекина все четче проступали те элементы *игры на опережение* и вкуса к многосторонней дипломатии, которых раньше не наблюдалось. Все это вместе взятое создавало эффект *мирного наступления* Китая в ЮВА, выдвигало его в первый ряд претендентов на ведущую роль во всей Восточной Азии – особенно на фоне снижавшегося авторитета США<sup>3</sup>.

Как реагировала на происходящее АСЕАН? С одной стороны, беспрецедентные успехи Китая не могли не вызывать уважения, не пробуждать надежд на то, что с этим новым лидером региону обеспечено *место под солнцем*. С другой стороны, Китай в кратчайшие сроки разогнался настолько, что погоня за ним становилась все более проблематичной даже для самых поворотливых членов АСЕАН, и крепки опасения, как бы в самом недалеком будущем региональное равновесие – не только экономическое, но и политическое – не нарушилось необратимым образом. Понадобилось лишь три-четыре года, чтобы уяснить: асеановская попытка вести дела с Китаем, Японией и Южной Кореей *как бы на равных*, уповая на то, что в рамках многосторонних контактов со странами Ассоциации эти трое где-то уравниваются, а где-то и нейтрализуют друг друга, не срабатывает из-за бурного роста китайской мощи. Де-факто формат АСЕАН+3 все больше походил на АСЕАН+1 (где единицей, перетягивавшей все остальные компоненты, был, конечно, Китай).

А что же Америка? Неоконсерваторы, окружавшие Джорджа Буша-младшего, то делали вид, что АСЕАН вообще не стоит их внимания, то прямо давали понять, что связка асеановцев с Китаем – смертный грех. На пике антитеррористической кампании Вашингтон пытался *отнять* у АРФ и *перетянуть* в АТЭС проблематику восточноазиатской безопасности. На роль *мальчика для битья* внутри Ассоциации определили Мьянму (главная провинность которой состояла не столько в нарушениях прав человека, сколько в особой близости к КНР). Ежегодные конференции министров иностранных дел АСЕАН, их собеседования с партнерами по диалогу, асеановские встречи в верхах и тому подобные мероприятия проходили под ритуальные сетования западных СМИ о том, что Ассоциация вырождается в *говорильню*. Согласованность этих усилий наводила на мысль о том, что АСЕАН предлагают сделать *правильный выбор* между Америкой и Китаем, а в случае *неверного выбора* пенять на себя<sup>4</sup>.

Подобный ультиматум был неприемлем для АСЕАН и по чисто прагматическим соображениям (связанным с потребностью и в США, и в Китае как незаменимых деловых партнерах), и в силу традиционной, глубинной приверженности компромиссам, склонности искать *срединные пути* между политическими противоположностями. Показательно, однако, что АСЕАН не только не застыла в неподвижности, ужасаясь новым вызовам, но энергично искала способы двигаться вперед. В начале двухтысячных годов был одобрен план строительства Сообщества АСЕАН – объединения, спроектированного с учетом опыта Евросоюза, но в то же время с пониманием, что копировать таковой бессмысленно. Тогда же созрело представление о том, что нужен новый шаг по пути интеграции в масштабах всей Восточной Азии – шаг, который затруднил бы Китаю превращение в единоличного регионального лидера, но не свелся бы к *прогибу* под США, тем более в момент, когда республиканская администрация показывает себя *во всем блеске*. Эти намерения воплотились в концепции, а затем и в созыве ВАС, поданном как начало трудов по созданию Восточноазиатского сообщества. К странам, задействованным в формате АСЕАН+3, добавили Индию, Австралию и Новую Зеландию. Появлению этих новых участников (каждый из которых имел особые отношения с США) энергично способствовала Япония, но не слишком радовался Китай. Впрочем, формат АСЕАН+3, в котором ему принадлежало столь заметное место, отнюдь не упразднился, а США по-прежнему не участвовали в заседаниях – подчеркивая, однако, что и не ищут этой



привилегии. Что они хотели этим сказать? Что дискуссия, ведущаяся в их отсутствие, да еще при *центральной роли* АСЕАН, заведомо не имеет перспективы?

Если Вашингтон и впрямь стоял на этом, то Москва, подав заявку на вступление в ВАС, обозначила иную позицию. Будучи официальным партнером АСЕАН по диалогу и присоединившись в 2004 г. к *Договору о дружбе и сотрудничестве в ЮВА* (он же – *Балийский договор*), Россия отвечала как минимум двум из трех требований, предъявлявшихся к претендентам на участие в саммите. С третьим требованием, заключавшимся как раз в наличии *субстантивных* связей с Ассоциацией, дела обстояли хуже. Правда, критериев *субстантивности* не существовало, как нет их и сейчас, так что решение зависело, в конечном счете, от общей политической воли членов АСЕАН. О том, почему ее не хватило для приема РФ еще пять лет назад, откровенно пишет Родольфо Северино, являвшийся генеральным секретарем Ассоциации с 1998 по 2002 г.: «Стать Россия полноправным участником, и отсутствие США еще больше бросалось бы в глаза тем, кто считает, что Вашингтон должен быть частью восточноазиатского процесса»<sup>5</sup>.

### **ФАЛЬСТАРТЫ КЕВИНА РАДДА И ЮКИО ХАТОЯМЫ**

Не успели члены ВАС согласовать свои намерения и сказать миру что-либо внятное, как на них посыпались те же упреки, что и на АСЕАН – обвинения в склонности к пустым декларациям, в неспособности делать практически полезные дела и пр. Хуже того, разноречивыми в суждениях о форматах интеграции, предпочтительных для Восточной Азии, наметился между самими участниками саммита. Особо отличились два политика, ненадолго выдвинувшихся на руководящие роли в своих странах. Австралийский лейборист Кевин Радд, занимавший пост премьер-министра с 2007 по 2010 г., удивил регион призывом к созданию *Азиатско-Тихоокеанского сообщества* с опорой на крупных игроков, включая США, Китай и Россию. Лидер Демократической партии Японии Юкио Хатояма, возглавлявший правительство в 2009–2010 гг., огласил предложение, которое могло бы показаться избыточным – сформировать *Восточноазиатское сообщество* в том самом составе, в котором уже собрали ВАС. Правда, вскоре он добавил к этому списку Соединенные Штаты<sup>6</sup>.

Если кому-то думалось, что старые союзники Вашингтона стараются, сверх всего прочего, сделать ему приятное, то это впечатление было поверхностным. По некоторым оценкам, суть замысла Радда состояла в том, чтобы удерживать американо-китайское соперничество в оболочке новой структуры, не позволяя ему выходить из-под контроля и наделяя Австралию ролью *честного брокера* между двумя соперниками. Хатояма же, выигравший выборы 2009 г. на волне протеста против *низкопоклонства* японских либерал-демократов перед Америкой, выступал за поворот Японии в сторону Азии. Вместе с тем его концепция содержала вызов Китаю, желавшему положить в основу будущего Восточноазиатского сообщества формат АСЕАН+3. По логике Хатоямы, присутствие Индии, Австралии и Новой Зеландии в его схеме повышало шансы Японии на региональное лидерство.

Хотя, уточняя свои позиции, ни Радд, ни Хатояма не забывали о *реверансах* в адрес АСЕАН, их предложения воспринимались в столицах *десятки* весьма прохладно. Ведь как бы обтекаемо ни подавались обе инициативы, их общая направленность не оставляла места для той *центральной роли* в региональных проектах, которой так дорожила АСЕАН.

Ни австралиец, ни японец не успели должным образом *раскрутить* свои инициативы, и помешали этому не только краткие сроки пребывания во власти. Хотя сверхзадача обеих концепций сводилась к тому, чтобы подправить работу, проделанную асеановцами, обе они не отличались ясностью и определенностью – и, стало быть, грешили теми же недостатками, которые критики Ассоциации частенько усматривают в ее программных заявлениях и документах. Изъяны этого рода были отнюдь не случайны: и Радду, и Хатояме приходилось постоянно лавировать, моментами чуть ли не опровергая самих себя, ибо внутри государственно-политических элит обеих стран обозначились расколы

между проамериканскими группировками и сторонниками более активного сотрудничества с Китаем<sup>7</sup>.

Отставки Радда и Хатоямы дали АСЕАН определенную передышку в борьбе за удержание *центральной роли* в восточноазиатских делах. Однако проблемы и вызовы, побудившие этих деятелей к соответствующим выступлениям, никуда не делись. На исходе первого десятилетия XXI в. мир переживал глобальный кризис, а страна, где он зародился, вела себя при новом президенте-демократе несколько иначе, чем при его предшественнике-республиканце – в том числе и в Азии.

## АМЕРИКАНСКОЕ КОНТРАСТУПЛЕНИЕ В ЮВА

Хотя холодная война, какой ее знали во второй половине XX в., осталась позади, военно-политический инструментарий и стратагема, порожденные этой эпохой, по-прежнему в ходу. Во всяком случае, администрация Дж. Буша-младшего показала всей своей деятельностью, что ради удержания мира в состоянии однополярности способна развязать сразу *три новых холодных войны* – с исламским миром, Китаем и Россией. Не достигнув ни на одном из этих *фронтов* ничего похожего на решающий перевес и доведя США до самого жестокого экономического кризиса со времен Великой депрессии, республиканцы *своею собственной рукой* подготовили феномен Барака Обамы. Его декларации о *перезагрузках* отношений с критически важными для США партнерами – все теми же мусульманскими странами, Китаем и Россией – оказались настолько ко времени, что Нобелевский комитет присудил американскому лидеру свою Премию мира, не дожидаясь исполнения обещанного.

Указав на Восточную Азию как на регион, имеющий особую значимость для США, и обозначив готовность договариваться с Пекином *по-хорошему*, новая администрация сделала беспроигрышный ход. По иронии судьбы, способность Китая поддерживать высочайшие темпы экономического роста в обстановке, когда на грани банкротства балансируют страны из категории развитых, начинает в чем-то работать против него (как, к слову, и его масштабная программа военного строительства). Соседи поглядывают на гиганта, расправляющего плечи, с растущей тревогой. Они как будто заранее впускают себе, что с течением времени он станет держаться все более неуступчиво, ибо вести себя иначе поднимающиеся гегемоны не умеют. Малейшие намеки на подобное поведение вызывают обостренную реакцию, желание поставить потенциального *нарушителя спокойствия* в условия, при которых у него не будет избыточной свободы рук. На сегодня Соединенные Штаты – единственная величина, чье активное присутствие в Восточной Азии создает такие условия. Отсюда и прилив энтузиазма, с которым в регионе откликаются на *благовест* о *возврате* американцев.

Нестораживает ли, однако, возможность возникновения *дуумвирата США и Китая под вывеской «G-2»*? С асановской точки зрения, подобное вряд ли реально. И американцев, и китайцев в странах ЮВА изучили весьма неплохо. Там видят пределы, дальше которых взаимное сближение двух держав, скорее всего, не пойдет. Чтобы чувствовать себя хотя бы отчасти хозяевами в своем регионе, странам АСЕАН желательно нечто среднее между жестким соперничеством Вашингтона с Пекином и их же альянсом. Приемлемый вариант – явные, но не абсолютно непримиримые противоречия, на которых посторонние могли бы играть без особого риска, преследуя собственные цели.

Тот факт, что с 2009 г. Обама выстраивает отношения с Китаем более или менее в этом ключе, – важнейшая предпосылка *внешнеполитического контрастступления*, которое Америка не без успеха разворачивает сейчас в ЮВА. За короткое время США активизировали двусторонние отношения буквально со всеми странами АСЕАН (вплоть до Мьянмы, к которой ищут новые подходы, но с особым акцентом на сближение с Индонезией и Вьетнамом). Нет с их стороны недостатка и в жестах, говорящих о поддержке Ассоциации как значимого субъекта региональной политики. Среди практически значимых шагов – присоединение к Балийскому договору. С ним, как уже отмечено, связана и принципиальная возможность подключения к дискуссиям о *новой региональной архитектуре*, идущим на Восточноазиатском саммите<sup>8</sup>.



Будем считать, что мотивы, по которым Америке выписано приглашение на ВАС, в первом приближении ясны. Но почему заодно туда же зовут и Россию? Неужели только потому, что за полвека биполярной конфронтации привыкли видеть нас в связке с США? Или из соображений политкорректности, не позволяющей держать просителя в прихожей слишком долго?

Если подобные соображения и присутствуют, то на этапе выработки решения берутся во внимание во вторую и в третью очередь.



## ТАК ПОЧЕМУ ЖЕ НАС ТУДА ЗОВУТ?

Попробуем рассуждать от противного. При каких условиях наше участие в ВАС было бы исключено?

*Во-первых*, при условии явного расхождения тенденций политического и экономического развития России с теми, что преобладают в Восточной Азии. Как бы критически мы сами ни относились к нашей демократии и к нашему рынку, важно констатировать, что основы и того, и другого все-таки заложены. Нас может не устраивать качество экономического роста и государственного управления, но не отметить, что с наступлением XXI в. экономический рост так или иначе возобновляется, что хаос первого постсоветского десятилетия обуздан и страна управляется лучше, чем прежде, было бы несправедливо. Как бы трудно ни шла у нас модернизация, курс на нее возведен в ранг государственной политики. По совокупности этих признаков Россия отнюдь не *выламывается* из общей региональной картины (чего, повторюсь, 10 лет назад еще не было).

*Во-вторых*, нас не стали бы вовлекать в восточноазиатское сотрудничество, если бы наше внешнеполитическое поведение было выдержано в духе конфронтации, не-

примиримости и угрозы силой по отношению к какой бы то ни было из стран региона. Восточной Азии вполне хватает того потенциала конфликтов, который там уже накоплен, и дополнительные *подношения* этого рода ей ни к чему. Россия же востребована как раз по причине своей очевидной заинтересованности в укреплении регионального мира. Ведь без него Восточная Азия не сохранит экономический динамизм, делающий ее страны столь желанными партнерами в делах подъема нашего Дальнего Востока и модернизации российской хозяйственной жизни.

*В-третьих*, Восточная Азия определенно не нуждалась бы в дополнительном игроке, у которого громадная территория, богатые ресурсы и солидный оборонный потенциал сочетались бы с политической несамостоятельностью. Почему? Да потому, что в условиях, когда проблемной осью региональной политики становятся сугубо неоднозначные американо-китайские отношения, такой игрок рано или поздно уступит соблазну *прибиться* к одной из двух сторон, руководствуясь примитивно понятой, сиюминутной выгодой. А это, в свою очередь, дало бы толчок региональной, если не глобальной поляризации сил, ибо, при всей своей зависимости, упомянутый игрок остается очень значимой величиной<sup>9</sup>. Стало быть, приглашая Россию в ВАС, ей дают понять, что не считают ее чем-то подобным? Видимо, не только в Европе, но и в Азии оценены по достоинству такие трудные, но необходимые подтверждения российской самостоятельности, как Мюнхенская речь или выбор, сделанный в августе 2008 г. на Северном Кавказе. Дополнительный, крупный и самостоятельный игрок нужен Восточной Азии, чтобы добиться, пользуясь термином А.Д. Богатурова, *уплотнения* регионального политического пространства<sup>10</sup>, особенно в той его важнейшей, *срединной* части, за удержание которой отвечает АСЕАН.

Если так, то *нас принимают в ВАС, руководствуясь представлением о России как о величине отнюдь не инородной и принципиально совместимой с остальными странами Восточной Азии, как о величине, настроенной на поддержание позитивной экономической динамики региона, как о величине, чья политическая позиция будет способствовать сохранению регионального мира и равновесия.*

Разговор о мотивах приглашения России к участию в ВАС можно было бы и продолжить. Но даже сказанного достаточно, чтобы заключить: приход России на этот форум — не дань конъюнктуре и не следствие внезапно подвернувшейся возможности. Напротив, он глубоко закономерен, ибо основан на совпадении наших долгосрочных национальных устремлений с объективным интересом региона как целого. 🐘

## Примечания

<sup>1</sup> Малетин Н.П. Почему нас нет в ВАС. *Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. Выпуск XIII (ЮВА 2008–2009)*. М., 2009. С. 49–65.

<sup>2</sup> Амиров В.Б. Истоки и эволюция Чиангмайской инициативы. *Международная Жизнь*. 2010. № 10. С. 49–55.

<sup>3</sup> Sumsy V. China's Peace Offensive in Southeast Asia and Russia's Regional Imperatives. *Russia-ASEAN Relations: New Directions*. Singapore, 2007. P. 53–69.

<sup>4</sup> Sumsy V. The Art of the Possible in ASEAN's Future. *Global Asia*. 2008. Vol. 3. N 1, Spring. P. 97–100.

<sup>5</sup> Severino R.C. Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General. Singapore, 2006. P. 272.

<sup>6</sup> Rathus J. Squaring the Japanese and Australia Proposals for an East Asian and Asia Pacific Community: Is America in or out? *East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific*. 2009, 4 November. <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/04/squaring-the-japanese-and-australia-proposals-for-an-east-asian-and-asia-pacific-community-is-america-in-or-out/> (последнее посещение — 14 февраля 2011 г.).

<sup>7</sup> Symonds P. Wikileaks Cables Expose US Hostility to Rudd's Asia Pacific Community Plan. *World Socialist Web Site*. 2010, 31 January. <http://www.wsws.org/articles/2010/dec2010/rudd-d31.shtml> (последнее посещение — 14 февраля 2011 г.).



<sup>8</sup> Contemporary Southeast Asia. Special Focus: America Re-engages Southeast Asia. Singapore, 2010. Vol.32. N3, December.

<sup>9</sup> Сумский В.В. Модернизация России, геополитика Восточной Азии и фактор АСЕАН. *Международная Жизнь*. 2010. № 10. С. 15–20.

<sup>10</sup> Богатуров А.Д. Великие державы на Тихом океане. История и теория международных отношений в Восточной Азии после Второй мировой войны (1945–1995). М.: Сюита, 1997. С. 212 и далее.