

Анатолий Антонов, Родион Аюмов

КОНТРОЛЬ НАД ОБЫЧНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ В ЕВРОПЕ — КОНЕЦ РЕЖИМА ИЛИ ИСТОРИЯ С ПРОДОЛЖЕНИЕМ?

Москва



2012

**НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ ПИР-ЦЕНТРА:
НАЦИОНАЛЬНАЯ И ГЛОБАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

Москва, декабрь 2012 г.

Издаются с января 1996 г.

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и культурного наследия
Свидетельство о регистрации № 017536 от 30 апреля 1998 г.

Редакционная коллегия:

Владимир Орлов
Сергей Брилев
Владимир Дворкин
Дмитрий Евстафьев
Василий Лата
Евгений Маслин
Азер Мурсалиев
Дмитрий Поликанов
Сергей Приходько
Дмитрий Рогозин
Николай Спасский

Екатерина Степанова

Юрий Федоров
Антон Хлопков
Константин фон Эггерт
Михаил Якушев

Корректор:

Елена Макеева

Технические редакторы:

Александр Колбин, Иван Трушкин

Верстка:

Ирина Юрченкова,
Екатерина Труханова

- Материалы «Научных Записок» не могут быть воспроизведены полностью либо частично в печатном, электронном или ином виде без письменного разрешения Издателя.
- ПИР-Центр приветствует направление рукописей в редакцию. Пожалуйста, предварительно запрашивайте описание требований, предъявляемых нами к рукописям (высылаются по почте, электронной почте или факсу). Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

Учредитель: ПИР-Центр политических исследований

Михаил Якушев, председатель Совета ПИР-Центра
Владимир Орлов, президент ПИР-Центра, член Совета ПИР-Центра
Андрей Загорский, член Совета ПИР-Центра
Наталья Калинина, член Совета ПИР-Центра
Евгений Маслин, член Совета ПИР-Центра
Владимир Мау, член Совета ПИР-Центра
Уильям Поттер, член Совета ПИР-Центра
Юрий Рыжов, член Совета ПИР-Центра
Екатерина Степанова, член Совета ПИР-Центра
Юрий Федоров, член Совета ПИР-Центра
Дмитрий Якушкин, член Совета ПИР-Центра

Подписано в печать 13 августа 2012 г. Формат 60x90/16. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 3,5. Тираж 500 экз. Заказ № 302-08/12.

© ПИР-Центр, 2012

Отпечатано в ООО «Центр полиграфических услуг «Радуга»

Тел.: +7 (495) 739-56-80, <http://www.raduga-print.ru>, <http://www.radugaprint.ru>

Почтовый адрес:

Россия, 119019, Москва, а/я 147

Телефон:

+7 (495) 987-19-15 (многоканальный)

Факс:

+7 (495) 987-19-14

Интернет-сайт:

<http://www.pircenter.org>, <http://пир-центр.рф>

Предисловие

*Евгений Бужинский, генерал-лейтенант (запаса),
старший вице-президент ПИР-Центра*

Нужен ли России режим контроля над обычными вооруженными силами в Европе? А если нужен, то в каком виде?

Над ответом на эти, казалось бы, очевидные вопросы вот уже более пяти лет (с момента приостановления Россией выполнения своих обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе 1990 года) думают представители политического и военного руководства страны, а также ведущие эксперты в этой области контроля над вооружениями. На первый взгляд ответ очевиден: конечно нужен, ибо он является если не краеугольным камнем, то уж точно важным составляющим элементом общей системы европейской безопасности.

Однако не все так просто. После выполнения своей главной задачи — ликвидации избыточного количества обычных вооружений (в первую очередь российских) — ДОВСЕ, особенно в контексте все продолжающегося процесса расширения НАТО, стал все более превращаться в инструмент коллективного контроля над вооруженными силами России и дискриминационных для нее ограничений. Поэтому введение моратория на действие договора явилось совершенно логичным решением российского руководства и не стало «громом среди ясного неба» для остальных его участников. Хотя с учетом последующего развития событий, наверное, надо было просто выйти из договора по тем же самым причинам, по которым было приостановлено его действие. Именно так поступили наши американские партнеры

с «краеугольным камнем стратегической стабильности» — Договором по ПРО 1972 года.

Что делать дальше? Уже совершенно очевидно, и авторы рассматриваемой работы об этом прямо пишут, что возврата ни к ДОВСЕ 1990 года, ни к Соглашению о его адаптации 1999 года быть не может. Равно как не может быть возврата в любом, даже самом облегченном виде, к фланговым ограничениям для России.

Идея нового договора, охватывающего новые виды обычных вооружений и даже элементы инфраструктуры, представляется трудно реализуемой. Отвечая на российские озабоченности по поводу развертывания в Европе системы противоракетной обороны, наши западные партнеры основной упор делают на открытость и транспарентность. Может быть и в области обычных вооружений пойти по этому пути? Тем более что инструмент транспарентности уже существует — Венский документ 2011 года, который, несомненно, может подлежать реальной модернизации и адаптации к современным реалиям.

Знакомство с представленной работой, авторы которой непосредственно, на высоком уровне вовлечены в процесс поиска выхода из сложившейся ситуации с контролем над обычными вооружениями в Европе, несомненно, поможет читателям понять всю сложность и неоднозначность данного вопроса для России.

Содержание

Введение	6
Становление ДОВСЕ	8
Парижский договор 1990 года	11
Корректировка ДОВСЕ в 1991–1996 годах	18
Адаптация ДОВСЕ	22
Борьба за вступление в силу Соглашения об адаптации ДОВСЕ и российский мораторий на ДОВСЕ	29
Развитие событий вокруг ДОВСЕ после введения российского моратория. Существование российских предложений	37
Что же дальше?	46
Заключение	51
Об авторах	53
Список использованных источников	54

Введение

На фоне «рапортов об успехах» российско-американского диалога по стратегическим наступательным вооружениям в связи с подписанием и ратификацией сторонами нового договора о СНВ, в целом ряде других сфер контроля над вооружениями остаются серьезные проблемы. Среди наиболее серьезных и застарелых из них — контроль над обычными вооружениями в Европе (КОВЕ).

Проблема контроля над обычными вооружениями традиционно находится в тени переговоров по стратегическим наступательным вооружениям или системам противоракетной обороны и меньше привлекает внимание политиков, экспертов, общественности, средств массовой информации.

В то же время европейский контроль над обычными вооружениями имеет более чем вековую историю. Первые попытки подступиться к ограничению военных сил на европейском континенте — как количественному, так и качественному — были предприняты еще в период подготовки Первой Гаагской мирной конференции 1899 года. Неоднократно обращались к этой проблематике и впоследствии.

Однако реально действующая система договоренностей в области контроля над вооружениями в Европе сформировалась лишь в последнее десятилетие XX века и была основана на Договоре об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), подписанном в 1990 году. Эта система отражала межблоковое противостояние двух ведущих военных сил региона — Организации Варшавского договора (ОВД) и НАТО. Но возникла эта система уже на исходе эпохи этого противостояния — вскоре после подписания ДОВСЕ Варшавский договор перестал существовать.

В 1999 году первоначальный ДОВСЕ образца 1990 года был адаптирован к новым геополитическим условиям в результате подписания Соглашения об адаптации. Но за прошедшие после этого годы адаптированный договор в силу так и не вступил. В этих условиях в 1997 году Россия приостановила действие ДОВСЕ.

Можно согласиться, что после окончания холодной войны широкомасштабный военный конфликт на европейском континенте с массированным применением обычных вооруженных сил (бронетехники, артиллерии и авиации) маловероятен. Вместе с тем, как показывает опыт событий в Югославии, попытки военно-силового решения проблем в Европе остаются реальностью.

Соответственно, с точки зрения общеевропейской безопасности и национальной безопасности стран региона сохраняется актуальность задачи ограничения военных потенциалов, являющихся материальной основой подобных конфликтов, и наличия надежных международных механизмов контроля.

В этой связи интересно рассмотреть события, связанные с ДОВСЕ, проанализировать ключевые этапы его развития — подготовки, реализации, адаптации, дальнейшей борьбы относительно судьбы этого режима. Это особенно важно для того, чтобы понять истоки противоречий, сложившихся на сегодняшний день вокруг режима контроля над обычными вооружениями в Европе, и найти пути выхода из нынешнего кризиса.

Становление ДОВСЕ

В условиях холодной войны ОВД и НАТО вынуждены были сохранять в Европе крупные контингенты обычных вооруженных сил. При этом Организация Варшавского договора обладала преимуществом по обычным вооружениям над НАТО, которое альянс планировал компенсировать опорой на ядерное оружие.

Но постепенно стороны пришли к пониманию, что попытки укрепления безопасности на пути продолжения гонки вооружений, как ядерных, так и обычных, ведут в тупик. Осознание этого и явилось побудительным мотивом начала переговоров по обычным вооруженным силам.

Такие переговоры начались в 1973 году в Вене. Планировалось, что будущее соглашение будет охватывать лишь страны Центральной Европы, включая и размещенные на их территориях иностранные силы. Однако обозначившиеся с самого начала существенные расхождения в позициях сторон и начавшееся в конце 1970-х годов охлаждение в отношениях не позволили достичь практических договоренностей. На последнем этапе переговоров велись в значительной мере по инерции.

Во второй половине 1980-х годов, с началом перестройки в СССР, усилиям в сфере создания режима контроля над обычными вооружениями в Европе был придан новый импульс. Советское руководство пришло к выводу, что необходимость в остававшейся со времен ядерной монополии США мощной военной группировке в европейском регионе свелась к минимуму. Дальнейшее ее поддержание наносило ущерб социально-экономическому развитию СССР, отвлекало силы от качественного совершенствования вооруженных сил, создавало дополнительные

проблемы в отношениях с Западом и с союзниками по Варшавскому договору.

При этом фокус переговоров сместился с Центральной Европы на всю Европу — от Атлантики до Урала. Продолжавшиеся более полутора десятилетий венские переговоры по Центральной Европе завершились принятием заявления, передававшего эстафету новым переговорам по обычным вооруженным силам в Европе. Накопленный же ранее опыт, в том числе и негативный, был учтен сторонами, что в значительной мере способствовало созданию деловой и конструктивной атмосферы и позволило избежать бесплодных дискуссий, характерных для предыдущих переговоров.

В феврале 1987 года начались неофициальные консультации государств-членов ОВД и НАТО по выработке мандата новых переговоров о сокращении обычных вооруженных сил в Европе. В ходе консультаций решались такие проблемы, как состав участников переговоров, их цели и методы, охват и район применения, принципы обмена информацией и контроля, процедурные вопросы, характер будущих соглашений.

При этом страны НАТО в этот период вели речь лишь об устранении имеющихся дисбалансов по обычным вооружениям с ОВД, то есть имелась в виду необходимость сокращения только со стороны стран Варшавского договора. Более реалистическая позиция, основанная на признании взаимности сокращений, была принята альянсом лишь в конце 1988 — начале 1989 года.

В январе 1989 года мандат переговоров был согласован. Его положения носили самый общий характер, но они задавали принципиальные направления будущей работы.

В соответствии с мандатом целями будущих переговоров были определены: установление безопасного и стабильного баланса обычных вооруженных сил в Европе на более низких уровнях; ликвидация неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности; ликвидация, в порядке первоочередного приоритета, потенциала для внезапного нападения и начала крупномасштабных наступательных действий в Европе.

В марте 1989 года начались официальные переговоры 23 государств ОВД и НАТО по обычным вооруженным силам в Европе.

Переговоры были непростыми. Они проходили на фоне радикальных изменений ситуации — вывода советских войск из государств Центральной Европы, начала дезинтеграции Варшавского договора и объединения Германии.

Первоначальные предложения стран НАТО предусматривали сокращение лишь трех категорий вооружений (танков, артиллерии и бронемашин) до равных уровней, которые были бы несколько ниже исходного уровня НАТО. Предложения государств Варшавского договора были более масштабными и предполагали, кроме этого, сокращение численности личного состава вооруженных сил и количества боевых самолетов фронтовой (тактической) авиации и ударных вертолетов.

Существовали разногласия и по многим другим важным проблемам — определения категорий вооружений и правила их счета, региональное деление района применения будущего договора, учет складированных вооружений, уровни вооружений для одного государства, обмен информацией и контроль и др.

Но постепенно происходило сближение позиций сторон, хотя согласование многих вопросов продолжалось вплоть до последних дней перед подписанием договора.

Менее чем за два года переговоров взаимоприемлемые решения были все же найдены. Результатом переговоров стало подписание Договора об обычных вооруженных силах в Европе.

Парижский договор 1990 года

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) был подписан 19 ноября 1990 года в Париже. А спустя два года, 9 ноября 1992 года, он вступил в силу.

Участниками ДОВСЕ стали 6 государств Варшавского договора и 16 государств НАТО. Со стороны ОВД договор подписали Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия. Еще одно государство Варшавского договора — ГДР — к моменту подписания ДОВСЕ уже прекратило свое существование в результате объединения с ФРГ. Со стороны НАТО документ подписали Бельгия, Великобритания, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, США, Турция, Франция, ФРГ.

По факту участия в этих военно-политических союзах были сформированы две группы государств-участников договора. Вместе с тем в преамбуле договора подчеркивалось, что государства, входящие в эти группы, имеют право быть или не быть участниками союзных договоров. Эта формула сохранила договор после распада Организации Варшавского договора.

ДОВСЕ устанавливал равные предельные уровни обычных вооружений в Европе для каждой из двух групп. Ограничения распространялись на пять категорий обычных вооружений:

- боевые танки;
- боевые бронированные машины (ББМ);
- артиллерию калибра 100 мм и выше;
- боевые самолеты;
- ударные вертолеты.

Суммарное количество вооружений для каждой группы стран-участниц в районе применения договора (Европа: от Атлантического океана до Уральских гор, реки Урал и Каспийского моря) ограничивалось 20 000 танков, 30 000 ББМ, 20 000 единиц артиллерии, 6800 боевых самолетов и 2000 ударных вертолетов. Хотелось бы напомнить, что к началу 1990 года Североатлантический альянс имел 24 344 танка, 33 723 ББМ, 20 706 артиллерийских систем калибра 100 мм и выше, 5647 боевых самолетов, 1605 ударных вертолетов. Страны Варшавского договора имели 33 200 танков, 43 378 ББМ, 26 593 артиллерийских систем калибра 100 мм и выше, 8300 боевых самолетов, 1511 ударных вертолетов.

Для первых трех из этих категорий в рамках установленных ограничений принимались также подуровни для вооружений, возвращенных в регулярных частях. Каждой группе стран-участниц разрешалось иметь в регулярных частях не более 16 500 танков, 27 300 ББМ и 17 000 артсистем, а остальное — на складах.

Кроме того, по настоянию стран НАТО были установлены ограничения на вооружения одного государства, так называемое правило достаточности. Любое отдельно взятое государство могло иметь не более чем примерно одну треть от общих количеств обычных вооружений в районе применения договора, то есть не более 13 300 танков, 20 000 ББМ, 13 700 артиллерийских систем, 5150 боевых самолетов и 1500 ударных вертолетов. Прежде всего это положение было направлено на ограничение военного потенциала СССР (на момент подписания ДОВСЕ Советский Союз имел в Европе около 22 000 танков, 31 500 ББМ, 15 000 артсистем, 1500 ударных вертолетов и 6600 боевых самолетов).

В целом эти ограничения ДОВСЕ не противоречили существовавшим планам строительства Вооруженных сил СССР и договоренностям в рамках Варшавского договора.

Другим принципиально важным элементом ДОВСЕ стало деление района применения договора на четыре зоны, причем в каждой из них устанавливались свои предельные суммарные уровни обычных вооружений.

Такое разделение было вызвано необходимостью снижения концентрации вооружений в областях соприкосновения НАТО и ОВД, поскольку даже при соблюдении равных суммарных ограничений подобная концентрация могла предоставлять существенные наступательные преимущества одной из сторон. Отсюда возникла концепция концентрических зон по принципу матрешки:

- Центральная Европа;
- расширенная Центральная Европа;
- расширенная Центральная Европа и тыловой район.

Наиболее строгие ограничения (правда, только на вооружения в регулярных частях) вводились на территории Центральной Европы, в которой войска НАТО и ОВД входили в непосредственное соприкосновение. По мере удаления от нее допустимые количества вооружений увеличивались.

В отдельную зону с жесткими ограничениями был выделен так называемый фланговый район, включавший территории на севере и юге Европы. Причиной такого выделения послужили опасения сторон в отношении того, что силы, отведенные от линии соприкосновения НАТО и Варшавского договора в Центральной Европе, могут быть передислоцированы на фланги.

При этом для включенной в район применения ДОВСЕ территории СССР было установлено несколько подуровней, также препятствовавших дополнительному развертыванию крупных сил на флангах. Они были достаточно высокими и, в целом, позволяли решать задачи обеспечения безопасности страны за счет маневра силами и средствами в пределах флангового района. Последующее развитие событий показало, что такая схема оказалась неудачной. Однако это стало ясно лишь после прекращения существования Варшавского договора и Советского Союза.

Зональные ограничения не распространялись на самолеты и вертолеты ввиду значительной степени их мобильности. По мнению западных экспертов, способность к переброске на большие расстояния за считанные часы делала географические ограничения на дислокацию боевой авиации бессмысленными.

Структура района применения ДОВСЕ

Зона I — Центральная Европа (ЦЕ)	ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Польша, Венгрия, Чехословакия
Зона II — расширенная Центральная Европа (РЦЕ)	Центральная Европа + Дания, Великобритания, Франция, Италия, территории Прибалтийского, Прикарпатского, Белорусского и Киевского военных округов СССР
Зона III — расширенная ЦЕ и тыловой район	Расширенная Центральная Европа + Испания, Португалия, территории Московского и Приволжско-Уральского военных округов СССР
Зона IV — фланговая зона	Исландия, Норвегия, Греция, Турция, Болгария, Румыния, территории Ленинградского, Одесского, Северо-Кавказского и Закавказского военных округов СССР

Предельные уровни обычных вооружений, установленные в ДОВСЕ для группы государств-участников, были распределены между государствами внутри этих групп. Так, государствами Варшавского договора соответствующее соглашение было подписано в Будапеште 3 ноября 1990 года. По этому соглашению Советскому Союзу в зоне применения ДОВСЕ из квоты Варшавского договора выделялось 13 150 боевых танков, 20 000 ББМ, 13 175 артиллерийских систем, 5150 боевых самолетов и 1500 ударных вертолетов. Аналогичная процедура распределения была осуществлена и в НАТО.

Увеличение каким-либо государством своих квот вооружений было возможно лишь за счет соответствующего их уменьшения другим участником договора из той же группы государств-участников.

Количества обычных вооружений на иностранных территориях ДОВСЕ не регулировал.

Договором были предусмотрены и некоторые стабилизирующие меры. Так, был установлен особый режим для мест складского хранения, исключавший внезапное изъятие ограничиваемых договором вооружений из хранения и передачу их в регулярные части (РЧ). С тем чтобы снизить способность сторон к крупномасштабному форсированию водных преград, прежде всего

в Центральной Европе, в договоре содержалось ограничение на количество танковых мостоукладчиков в регулярных частях каждой группы государств-участников — 740 единиц, а остальные танковые мостоукладчики помещались на склады с соответствующим режимом. Предусматривались меры против обхода положений ДОВСЕ за счет не ограничиваемых им ББМ в силах внутренней безопасности.

Основные количественные ограничения ДОВСЕ

Категория вооружений	Всего в Европе	Для группы (из них в РЧ)	Для одного государства	Для группы государств по районам			
				ЦЕ (в РЧ)	РЦЕ (в РЧ)	РЦЕ + тыл (из них в РЧ)	фланги (в РЧ)
Танки	40 000	20 000 (16 500)	13 300	7 500	10 300	15 300 (11 800)	4 700
ББМ	60 000	30 000 (27 300)	20 000	11 250	19 260	24 100 (21 400)	5 900
Артиллерия	40 000	20 000 (17 000)	13 700	5 000	9 100	14 000 (11 000)	6 000
Самолеты	13 600	6 800	5 150	–	–	–	–
Вертолеты	4 000	2 000	1 500	–	–	–	–

Договором устанавливались этапы и временные рамки для сокращения обычных вооружений до согласованных уровней. На первом этапе (через 16 месяцев после вступления договора в силу) участники договора должны были обеспечить сокращение не менее 25% от своей нормы сокращения в каждой из категорий ограничиваемых договором вооружений. На втором этапе (через 28 месяцев после вступления договора в силу) — не менее 60%. К концу третьего этапа сокращений (через 40 месяцев после вступления в силу договора) каждое государство-участник должно было полностью выполнить свою норму сокращения.

Договором регламентировались процедуры сокращения вооружений, включая их уничтожение, переоборудование для невоен-

ных целей, помещение в стационарную экспозицию, использование в качестве наземных целей, использование в качестве учебной материальной части.

В целях контроля соблюдения положений ДОВСЕ была предусмотрена соответствующая верификационная система. Ее основу составляли обмен информацией и инспекции. В дополнение к этому участники договора подтвердили право каждого из них использовать национальные и многонациональные технические средства контроля и согласились не чинить помех этим средствам. В целом верификационные механизмы ДОВСЕ были сопоставимы с аналогичными режимами подписанного ранее в 1987 году советско-американского Договора о ракетах средней и меньшей дальности, а по количественному охвату намного их превосходили.

Для рассмотрения связанных с ДОВСЕ вопросов был создан специальный рабочий орган — Совместная консультативная группа. Было также предусмотрено проведение обзорных, чрезвычайных и иных конференций государств-участников договора.

Договор был бессрочным. В то же время любое государство-участник имело право выйти из него в порядке осуществления своего национального суверенитета при условии заблаговременного (минимум за 150 дней) уведомления всех остальных государств-участников о своем решении. Была предусмотрена возможность дополнения договора последующим соглашением.

Вне рамок ДОВСЕ, но в связи с его подписанием был принят ряд политических обязательств, в частности государства-участники ДОВСЕ согласились:

- не увеличивать численность личного состава своих обычных вооруженных сил в Европе на период последующих переговоров;
- ограничить самолеты морской авиации наземного базирования уровнем в 430 единиц для группы государств-участников и в 400 единиц — для одного государства.

Кроме того, ФРГ заявила об ограничении численности личного состава своих сухопутных и военно-воздушных сил уровнем в 345 тысяч человек.

Подписание ДОВСЕ, безусловно, имело важное историческое значение. Договор установил равновесие сил двух противостоящих военных блоков в Европе — ОВД и НАТО — на пониженных уровнях, ограничил возможности размещения их обычных вооружений вдоль линии их соприкосновения, обеспечил высокую степень транспарентности в отношении обычных вооруженных сил. Эти меры исключали незаметную подготовку крупномасштабных наступательных операций и обеспечивали предсказуемость военно-политической обстановки.

Для начала 1990-х годов XX века ДОВСЕ представлял достаточно действенный и эффективный инструмент укрепления европейской безопасности, но кардинальные геополитические сдвиги, которые начались вскоре после подписания договора — распад Варшавского договора и Советского Союза, потребовали корректировки положений ДОВСЕ, их приспособления к меняющейся военно-политической обстановке.

Корректировка ДОВСЕ в 1991–1996 годах

Процесс корректировки ДОВСЕ начался уже в 1991 году.

В связи с объявлением независимости прибалтийских республик СССР (Латвии, Литвы и Эстонии) участники ДОВСЕ в октябре 1991 года признали, что район применения договора не включает территорию этих прибалтийских стран.

Страны Балтии не ставили вопрос о присоединении к ДОВСЕ исходя из того, что они не являются правопреемниками Советского Союза, и не претендовали на вооружения бывшего СССР. При этом Советский Союз обязался рассматривать все свои охватываемые договором обычные вооружения на территориях прибалтийских государств как по-прежнему подпадающие под договорные положения.

Соглашаясь на такое решение, советская сторона исходила из того, что после вывода советских войск страны Балтии станут демилитаризованными неблоковыми государствами. Впоследствии, однако, вступление стран Балтии в НАТО породило не охваченную контролем «серую зону» на границах России, что противоречило смыслу ДОВСЕ.

Сложная проблема встала перед участниками ДОВСЕ в связи с прекращением существования Советского Союза. После распада СССР необходимо было разделить советскую квоту вооружений между новыми независимыми государствами. Основные трудности в достижении договоренности по этому вопросу были порождены попытками каждой из этих стран обеспечить себе максимально возможную долю бывшего советского военного потенциала.

В результате непростых переговоров 15 мая 1992 года восемь постсоветских государств, чья территория входила в район применения ДОВСЕ (Россия, Украина, Белоруссия, Азербайджан, Армения, Грузия, Молдавия и Казахстан), подписали в Ташкенте Соглашение о принципах и порядке выполнения ДОВСЕ. Соглашение формально так и не вступило в силу (Азербайджан и Грузия его не ратифицировали), но государства-участники на протяжении многих лет в основном придерживались его положений.

По Ташкентскому соглашению из квоты СССР по ДОВСЕ России выделялось 6400 танков, 11480 ББМ, 6415 артсистем, 3450 боевых самолетов и 890 ударных вертолетов, в том числе в регулярных частях 4975 танков, 10 525 ББМ, 5105 артсистем.

На основе принятых в Ташкенте решений Чрезвычайная конференция государств-участников ДОВСЕ в июне 1992 года в Осло закрепила юридический статус правопреемников СССР в отношении ДОВСЕ. По аналогичной схеме решались в 1993 году вопросы, связанные с разделением Чехословакии.

После подписания ДОВСЕ в ноябре 1990 года оставался неурегулированным вопрос об ограничениях личного состава вооруженных сил. Соответствующие переговоры завершились в июле 1992 года, когда в Хельсинки был подписан заключительный акт переговоров по личному составу обычных вооруженных сил в Европе, имеющий политически обязывающий характер, в частности этим документом для России был установлен потолок численности личного состава в Европе по штатам мирного времени в 1 450 000 тысяч человек.

Наибольшие трудности в реализации ДОВСЕ были связаны с проблемой фланговой зоны, в которой договор вводил более жесткий ограничительный режим. Эти ограничения не создавали особых проблем для Советского Союза, но оказались неприемлемы для России по ряду причин.

Фланговые зоны на севере и юге России были стратегически важными, занимали значительную часть европейской территории России и требовали наличия мощной группировки обычных вооруженных сил. На юге это мотивировалось нестабильной обстановкой (Чечня, Ингушетия, Северная и Южная Осетия,

Нагорный Карабах, Абхазия), а на севере — необходимостью обороны важных военных и оборонно-промышленных объектов, в том числе мест базирования морских стратегических ядерных сил. Разрешенные же ДОВСЕ количества вооружений для российских фланговых районов воспринимались руководством России как явно недостаточные. России разрешалось иметь в регулярных частях Ленинградского и Северо-Кавказского военных округов до 700 танков, 580 бронемашин и 1280 артсистем, но с началом боевых действий в Чечне соблюдение этих ограничений оказалось практически невозможным.

В этих условиях российской стороной были предприняты усилия по смягчению фланговых ограничений: начиная с 1993 года, она требовала пересмотреть предельные уровни вооружений для северной и, главное, для южной части страны.

Российской стороной предлагалось несколько путей решения фланговой проблемы — приостановка действия статьи V ДОВСЕ, в которой речь шла о фланговых ограничениях, перевод Северо-Кавказского военного округа из флангового района в тыловой и др. Но пересмотр фланговых ограничений блокировался Норвегией и Турцией, которые видели в этом угрозу своей безопасности.

Компромиссное решение было в конечном итоге найдено на первой Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ в Вене в мае 1996 года и закреплено в так называемом Фланговом документе. Оно предусматривало уменьшение размеров российской части флангового района. Из фланговой зоны России были выведены Псковская область на севере, а также Волгоградская и Астраханская области, часть Ростовской области и Краснодарского края на юге.

Это реально позволило увеличить боевые возможности России в старом фланговом районе и, в частности, сохранить крупную группировку на Северном Кавказе. В то же время эти возможности можно было реализовать в основном в отделяемых от старого флангового района областях, уровни же для нового флангового района, где находились основные «горячие точки», оставались неприемлемо низкими для обеспечения безопасности России. Однако они должны были вступить в силу лишь в 1999 году.

Пожалуй, в этом и заключался главный плюс Флангового документа для нашей страны — он давал дополнительное время для дальнейшего поиска решения фланговой проблемы.

Таким образом, в 1991–1996 годах велась активная работа по корректировке положений договора. Для России она была связана с изменением тех положений ДОВСЕ и связанных с ним документов, которые в наибольшей степени вошли в противоречие с интересами национальной безопасности страны.

Следует также отметить, что в эти годы завершился период реализации сокращений по ДОВСЕ. Под международным контролем было сокращено порядка 70 тысяч единиц вооружений. Общее количество обычных вооружений, ограничиваемых договором, на европейском континенте уменьшилось более чем вдвое.

Адаптация ДОВСЕ

Подписанный в 1990 году ДОВСЕ отражал стратегическую ситуацию холодной войны. С ее прекращением, распадом ОВД и СССР, выводом советских (российских) войск из Центральной и Восточной Европы, Балтии и республик СНГ, возникновением ряда очагов конфликтов, а впоследствии и с расширением НАТО договорные механизмы, предназначенные для поддержания баланса в европейском регионе, стали утрачивать свою эффективность. Требовалась уже не точечная корректировка ДОВСЕ, а его существенная адаптация к новым условиям.

Прежде всего необходимо было учитывать, что реально в Европе осталась только одна группа государств, объединенных общими военно-политическими интересами — НАТО.

Важным для России фактором необходимости пересмотра ДОВСЕ стало расширение НАТО, которое вызывало серьезное беспокойство в российских военных и политических кругах. В период адаптации ДОВСЕ уже рассматривался вопрос о приеме в НАТО Венгрии, Польши и Чехии, который был положительно решен в 1999 году. В результате приема новых членов Североатлантический альянс становился доминирующей военной силой в Европе. В свете этого российская дипломатия добивалась в новом соглашении компенсации роста совокупного военного потенциала НАТО и минимизации иностранного военного присутствия на территориях новых членов альянса.

Кроме того, Россия была заинтересована в ослаблении ограничений для своей фланговой зоны.

Уже с конца 1993 года российская сторона начала глубокую проработку перспективных проблем ДОВСЕ. На основе проведенного

анализа был разработан и внесен пакет российских предложений по комплексной модернизации договора.

Идея необходимости адаптации ДОВСЕ была впервые принципиально отражена в решениях Первой конференции по рассмотрению действия договора в мае 1996 года. В декабре 1996 года был согласован документ об охвате и параметрах переговоров по адаптации, а в январе 1997 года начались сами переговоры. Их результатом стало подписание 19 ноября 1999 года в Стамбуле Соглашения об адаптации ДОВСЕ.

Главным в адаптированном договоре стала трансформация зонально-группового принципа в систему национальных и территориальных предельных уровней для каждого государства-участника.

Национальные уровни ограничивали все категории охватываемых договором обычных вооружений, принадлежащих данной стране. Территориальные уровни — количество танков, БМ и артиллерии, как собственных, так и иностранных, на территории данной страны (соответственно, для территорий США и Канады они не устанавливались, и авиация территориальными предельными уровнями не ограничивалась). Количество же иностранных вооружений на территории любого государства не может превышать разницу между его территориальным предельным уровнем и реальным наличием собственных вооружений.

Для России национальные и территориальные уровни по адаптированному ДОВСЕ совпадали и составляли 6350 танков, 11 280 БМ, 6315 артсистем, 3416 самолетов и 855 вертолетов. Эти уровни мало отличались от уровней, установленных для России в 1992 году Ташкентским соглашением.

Суммарный объем вооружений старых членов НАТО в целом по сравнению с прежними потолками альянса значительно сокращался. Однако сумма национальных предельных уровней всех стран альянса на момент подписания документа составляла 19 096 танков, 31 787 бронемашин, 19 529 артиллерийских систем, 7273 самолета и 2282 вертолета, что сохраняло за ним преобладающее военное превосходство на континенте, а в трех категориях (БМ, боевые самолеты и ударные вертолеты) превышало групповые уровни первоначального ДОВСЕ.

По адаптированному ДОВСЕ государства-участники имели право повышать свои национальные и территориальные предельные уровни вооружений. Но любое такое повышение должно было предваряться или сопровождаться соответствующим снижением предельных уровней одного или нескольких других государств-участников.

Предельные уровни государства на сухопутные вооружения могли быть повышены не более чем на 40 танков, 60 ББМ и 20 артиллерийских единиц либо не более чем на 20% от установленного уровня, в зависимости от того, что больше. В любом случае превышение должно составлять не более чем 150 боевых танков, 250 ББМ и 100 артиллерийских единиц. Предельные уровни на авиацию могли быть увеличены не более чем на 30 боевых самолетов и 25 ударных вертолетов. Более значительные повышения предельных уровней требовали бы согласия всех государств-участников договора.

Острые дискуссии в процессе подготовки адаптированного ДОВСЕ были связаны с согласованием параметров временного размещения иностранных войск на чужих территориях. Россия добивалась, чтобы не только постоянное, но и временное иностранное военное присутствие было ограничено. Для решения этой проблемы были определены так называемые временные развертывания сверх территориальных предельных уровней.

Каждое государство-участник договора может превысить свои территориальные предельные уровни на временной основе, разместив дополнительно иностранные вооружения (153 танка, 241 ББМ и 140 единиц артиллерии) в двух случаях: либо при проведении «временного развертывания», либо в случае учений.

Кроме того, в чрезвычайных обстоятельствах временное превышение может достигнуть 459 танков, 723 ББМ и 420 артиллерийских установок. Но в этом случае не позднее чем через семь дней должна быть созвана конференция участников договора, на которой должны быть разъяснены причины превышения. При этом любые временные развертывания иностранных войск подлежат дополнительным мерам транспарентности и контроля.

**Национальные уровни ограничений обычных вооружений
по адаптированному ДОВСЕ**

Государства	Танки	ББМ	Артиллерия	Самолеты	Вертолеты
Азербайджан	220	220	285	100	50
Армения	220	220	285	100	50
Беларусь	1800	2600	1615	294	80
Бельгия	300	989	288	209	46
Болгария	1475	2000	1750	235	67
Великобритания	843	3017	583	855	350
Венгрия	835	1700	840	180	108
Греция	1735	2498	1920	650	65
Грузия	220	220	285	100	50
Дания	335	336	446	82	18
Исландия	0	0	0	0	0
Испания	750	1588	1276	310	80
Италия	1267	3172	1818	618	142
Казахстан	50	200	100	15	20
Канада	77	263	32	90	131
Люксембург	0	0	0	0	0
Молдова	210	210	250	50	50
Нидерланды	520	864	485	230	50
Норвегия	170	275	491	100	24
Польша	1730	2150	1610	460	130
Португалия	300	430	450	160	26
Россия	6350	11280	6315	3416	855
Румыния	1375	2100	1475	430	120
Словакия	478	683	383	100	40
США	1812	3037	1553	784	396
Турция	2795	3120	3523	750	130
Украина	4080	5050	4040	1090	330
Франция	1226	3700	1192	800	374
ФРГ	3444	3281	2255	765	280
Чехия	957	1367	767	230	50

В адаптированном ДОВСЕ была сохранена фланговая зона, в которую входили Армения, Азербайджан, Болгария, Грузия, Греция, Исландия, Норвегия, Молдавия, Румыния, Турция, а также часть территории России и Украины. В этом отношении Россия пошла на определенные уступки западным государствам, прежде всего Норвегии и Турции, настойчиво требовавшим сохранения фланговых лимитов. В то же время были учтены пожелания России по количеству ее вооружений на флангах. В итоге российские боевые возможности во фланговой зоне, прежде всего на юге, существенно возросли. Россия вместо разрешенных ранее 700 танков, 580 ББМ и 1280 артиллерийских систем теперь могла иметь в регулярных частях флангового района 1300 танков, 2140 ББМ и 1680 артсистем.

Кроме того, во фланговой зоне были запрещены чрезвычайные временные развертывания, что предотвращало появление на южных и северных границах европейской части России дополнительных войск стран НАТО в случае обострения обстановки в приграничных районах.

Однако с политической точки зрения сохранение фланговых ограничений для части территории России по-прежнему являлось дискриминационным, а в практическом плане оно препятствовало передислокации сил и средств в пределах России, в том числе и в целях борьбы с терроризмом.

В Соглашении об адаптации были усилены положения договора, касающиеся инспекционного контроля, в частности квота инспекций увеличивалась примерно на треть, вводился новый тип инспекций — для контроля временных превышений территориальных предельных уровней.

Адаптированному ДОВСЕ был придан открытый характер — допускалось присоединение к нему всех европейских государств-членов ОБСЕ.

Параллельно с подписанием Соглашения об адаптации ДОВСЕ и в связи с ним был принят Заключительный акт конференции государств-участников ДОВСЕ, содержащий ряд политических обязательств государств (так называемые стамбульские обязательства). Среди них:

- обязательство участников ДОВСЕ оперативно предпринять усилия для содействия завершению национальных процедур

ратификации, с тем чтобы Соглашение об адаптации могло вступить в силу как можно скорее;

- обязательство Венгрии, Польши, Словакии и Чехии относительно будущего понижения их территориальных предельных уровней;
- обязательство Белоруссии, Венгрии, Германии, Польши, Словакии, Украины и Чехии относительно отказа от последующего повышения их территориальных предельных уровней;
- заявление России о сдержанности в отношении размещения обычных вооруженных сил в Калининградской и Псковской областях;
- обязательства России по выводу своих войск из Грузии и Молдавии и др.

В целом Соглашение об адаптации на данном историческом отрезке отвечало интересам России в значительно большей степени, чем первоначальный ДОВСЕ 1990 года.

Были решены главные для России задачи: сдержано усилен военный потенциал НАТО на важнейших стратегических направлениях, прежде всего в Центральной и Восточной Европе, и одновременно обеспечена возможность сохранения существовавшей российской военной группировки на Кавказе при закреплении жесткого режима ограничений для соседних с Россией фланговых государств-участников.

Решение первой задачи достигалось за счет фиксации в тексте Соглашения об адаптации и в других документах следующих элементов:

- понижались национальные уровни вооружений стран НАТО по сравнению с прежними возможностями (понижение составляло около 4800 танков, 4000 бронемашин и более 4000 артсистем, что соответствовало вооружению примерно 10 дивизий стандарта НАТО);
- вводилась жесткая система национальных и территориальных ограничений, которая была призвана не допустить опасных концентраций сил НАТО;

- были существенно — в 3 раза — сокращены возможные временные превышения территориальных уровней во фланговых государствах НАТО (Болгарии, Греции, Исландии, Норвегии, Турции), ограничена возможность изменения этих уровней;
- устанавливались пониженные территориальные уровни вооружений для центрально-европейских стран НАТО — Польши, Венгрии, Чехии и Словакии. Территориальные уровни этих стран, а также Германии не могли пересматриваться в сторону повышения;
- страны НАТО взяли политические обязательства воздерживаться от «дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил, как наземных, так и воздушных», на территориях новых членов альянса;
- открывалась возможность охвата режимом ДОВСЕ государств, которые до сих пор не были его участниками (в том числе натовских новобранцев);
- режимы обмена информацией и инспекций позволяли своевременно выявлять любые значительные трансграничные переброски бронетехники и артиллерии (с батальонного уровня) и ее сосредоточения с превышением территориальных ограничений (с бригадного уровня).

Таким образом, адаптация договора нивелировала негативные последствия первой волны расширения НАТО для безопасности России. Подчеркнем, именно первой волны, поскольку продолжение этого процесса впоследствии вновь существенно обострило ситуацию.

В то же время адаптированный договор, безусловно, стал результатом компромисса. России пришлось пойти на сохранение фланговых ограничений. Не удалось ввести прямых ограничений на суммарный военный потенциал стран НАТО и охватить территориальными ограничениями авиацию. Менее жесткими, чем изначально рассчитывала российская сторона, оказались ограничения на временные развертывания вооружений, а также предельные уровни для новых членов НАТО.

Но главные проблемы режима контроля над обычными вооружениями в Европе были еще впереди, и они были обусловлены ситуацией со вступлением адаптированного ДОВСЕ в силу.

Борьба за вступление в силу Соглашения об адаптации ДОВСЕ и российский мораторий на ДОВСЕ

Соглашение об адаптации ДОВСЕ в соответствии с его положениями должно было вступить в силу после ратификации всеми государствами-участниками. Однако из 30 стран, его подписавших, лишь только четыре его ратифицировали — Россия, Украина, Беларусь и Казахстан. Но и Украина не довела необходимые процедуры до конца: Киев так и не передал ратификационную грамоту Нидерландам, стране-депозитарию Соглашения об адаптации ДОВСЕ.

Россия ратифицировала это соглашение 19 июля 2004 года, сделав при этом заявление, отражавшее точку зрения законодателя по вопросам, относящимся к договору (условия выполнения Россией стамбульских обязательств, исключительные обстоятельства, которые могут стать основанием для осуществления Россией мер, затрагивающих режим ДОВСЕ, необходимость принятия дополнительных обязательств рядом иностранных государств, цели дальнейших переговоров и т.д.). Положения этого заявления, приложенного к ратификационной грамоте, подлежали учету при формировании российской позиции по вопросам выполнения ДОВСЕ и в дальнейшей переговорной работе. По существу это был сигнал партнерам о том, что участвовать в «игре в одни ворота» Россия не намерена.

В свою очередь страны НАТО под воздействием США практически с самого начала взяли курс на затягивание введения Соглашения об адаптации в действие, а его ратификацию они стали увязывать с выполнением Россией различных условий.

В качестве первого из таких условий было выдвинуто требование вписаться во фланговые ограничения по адаптированному ДОВСЕ. К концу 2001 года Россия вышла на этот рубеж, несмотря на сложную ситуацию на Северном Кавказе. Однако позиция стран НАТО по вопросу ратификации адаптированного ДОВСЕ оставалась без изменений.

Впоследствии запуск членами НАТО процедур ратификации стал увязываться с полным выполнением Россией ее обязательств о выводе российских войск с территории Грузии и Молдавии, а по сути той их части, которая выходила за рамки ДОВСЕ (базы, военное имущество, боеприпасы и т.п.). Эти политические обязательства были взяты Россией в Стамбуле в 1999 году накануне подписания Соглашения об адаптации.

Российская сторона, не ставя под сомнение существо своих обязательств по Грузии и Молдавии, была намерена продолжать их выполнение, но считала неправомерной увязку начала ратификации странами НАТО адаптированного ДОВСЕ с выполнением не относящихся к этому договору элементов.

В этой связи стоит напомнить эти стамбульские обязательства.

В соответствии с декларацией Стамбульского саммита ОБСЕ и Заключительным актом Конференции государств-участников ДОВСЕ Россия взяла на себя следующие обязательства по Молдавии:

- к концу 2001 года вывести или уничтожить ограничиваемые договором вооружения;
- к концу 2002 года завершить вывод российских сил с территории республики.

Развернутые в Молдавии (в Приднестровье) ограничиваемые ДОВСЕ вооружения Россия вывела в конце 2001 года, а вывод войск практически завершила к 2002 году. Большая часть оставшегося российского военного контингента в Приднестровской Молдавской Республике была представлена миротворческими силами. Помимо них в Приднестровье было оставлено лишь подразделение военнослужащих для охраны запасов боеприпасов, складированных там еще с середины 1950-х годов. В основном из-за противоречий между Кишиневом и Тирасполем процесс

вывоза боеприпасов застопорился. Но никакого отношения к договору эта проблема не имела.

Теперь, что касается Грузии. В Совместном заявлении России и Грузии от 17 ноября 1999 года (Приложение 14 Заключительного акта Стамбульской конференции государств-участников ДОВСЕ) были закреплены следующие обязательства сторон:

- Россия до 31 декабря 2000 года сокращает ограничиваемые ДОВСЕ вооружения, находящиеся на территории Грузии, до уровня в 153 танка, 241 ББМ и 140 артсистем;
- Россия до 31 декабря 2000 года выводит (утилизует) ограничиваемые ДОВСЕ вооружения, находящиеся на российских военных базах Вазиани, Гудаута и ремонтных предприятиях в Тбилиси, а до 1 июля 2001 года расформирует и выводит военные базы Вазиани и Гудаута;
- Грузия предоставляет России право на базовое временное развертывание ограничиваемых ДОВСЕ российских вооружений на объектах российских военных баз Батуми и Ахалкалаки;
- стороны в течение 2000 года завершают переговоры о сроках и порядке функционирования российских военных баз Батуми и Ахалкалаки и российских военных объектов на территории Грузии.

К концу 2000 года излишки находившихся на территории Грузии российских обычных вооружений были выведены либо частично утилизированы на месте под наблюдением международных инспекторов. Базы в Гудауте и Вазиани были расформированы в 2001 году, о чем было сделано соответствующее заявление МИД России, а уведомления об этом были своевременно направлены участникам ДОВСЕ.

Однако дополнительно Грузия потребовала безотлагательно вывести российские войска из Батуми и Ахалкалаки, несмотря на то, что в стамбульских договоренностях указывалось на право временного развертывания вооружений России на этих базах. Длительный и сложный процесс переговоров закончился подписанием 31 марта 2006 года Соглашения о сроках, порядке временного функционирования и выводе российских военных баз и других военных объектов Группы российских войск в Закавказье, расположенных

на территории Грузии. В нем Россия, проявляя добрую волю, согласилась на существенное сокращение сроков вывода своих военных баз из Батуми и Ахалкалаки — с одиннадцати (первоначально предложенный Россией вариант) до трех лет, то есть до конца 2008 года. Реально же он был завершён ещё раньше.

В Абхазии также оставалось российское миротворческое подразделение, использовавшее объекты инфраструктуры бывшей российской военной базы Гудаута. На этом основании Грузия обвиняла Россию в невыполнении своих обязательств в отношении данной базы.

Можно предположить, что реальные причины затяжки с началом ратификации странами НАТО адаптированного ДОВСЕ состояли в другом. Для некоторых стран НАТО, прежде всего США, контроль над вооружениями в это время стал отходить на второй план и использоваться для продвижения собственных геополитических интересов. Военно-политическое руководство США и альянса формировало, пользуясь устаревшим ДОВСЕ образца 1990 года, выгодное для себя соотношение сил и условий для реализации своей политики на постсоветском пространстве. Кроме того, оно стремилось сохранить свободу действий на случай масштабной передислокации сил в рамках подготовки и проведения операций, подобных, например, иракской. Адаптированный ДОВСЕ создавал бы в реализации таких планов серьезные проблемы.

В условиях затяжки ратификации адаптированного договора первоначальный ДОВСЕ оставался в силе и был обязательным для стран, подписавших его.

При этом участвующие в ДОВСЕ страны НАТО и примкнувшие к ним Грузия, Украина, Азербайджан и Молдавия утверждали, что ДОВСЕ в его первоначальном виде по-прежнему является «краеугольным камнем европейской безопасности» и действует удовлетворительным образом. Российская сторона считала, что Договор 1990 года под воздействием масштабных военно-политических изменений устарел и утратил всякую связь с реальной действительностью, а его базовые ограничения, включающие групповые и зональные лимиты, оказались размытыми в результате расширения НАТО.

В преддверии очередной Обзорной конференции по ДОВСЕ 2006 года и в ее ходе были вновь подтверждены эти два принципиально различных подхода России и НАТО к оценке эффективности действующего договора, а также к шагам по выходу из сложившейся ситуации.

Российская делегация на Конференции предлагала документально зафиксировать стремление участников ввести адаптированный договор в действие до конца 2007 года. Однако западные партнеры отвергли российские предложения.

Подводя итог Конференции, российская делегация подчеркнула, что ДОВСЕ в его прежнем виде практически исчерпал свою жизнеспособность и не отражает более баланса интересов сторон. Она также заявила, что с учетом нежелания стран НАТО вести дело к запуску процесса ратификации Соглашения об адаптации ответственность за дальнейшую судьбу договора лежит на членах альянса.

В этих условиях в апреле 2007 года Президент России в послании к Федеральному Собранию заявил о целесообразности, в случае отсутствия дальнейшего прогресса, объявить мораторий на исполнение Россией ДОВСЕ.

В то же время российская сторона не оставляла попыток убедить партнеров по договору перейти на более конструктивные позиции. В июне 2007 года в Вене по инициативе России была созвана Чрезвычайная конференция государств-участников ДОВСЕ для рассмотрения исключительных обстоятельств, относящихся к договору.

На Чрезвычайной конференции Россия обозначила условия, необходимые для восстановления жизнеспособности режима. Российский подход к восстановлению жизнеспособности режима предусматривал:

- возвращение Латвии, Литвы и Эстонии в договорное поле в сфере обычных вооружений в Европе;
- понижение суммы разрешенных уровней и наличий обычных вооружений стран НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного альянсом в результате двух волн расширения;
- принятие политического решения об отмене фланговых подуровней для территории России;

- разработка общего понимания термина «существенные боевые силы» и проявление соответствующей сдержанности в период до его согласования;
- вступление в силу или, по крайней мере, начало временного применения Соглашения об адаптации;
- разработка условий присоединения к ДОВСЕ новых участников и дальнейшая модернизация договора.

Но страны НАТО сохраняли увязку начала ратификации Соглашения об адаптации с выполнением Россией стамбульских обязательств и игнорировали российские предложения по выводу ДОВСЕ из возникшего кризиса, ограничиваясь обещаниями обсудить их позже, после вступления адаптированного договора в силу.

По сути ситуация с дальнейшим продвижением адаптированного ДОВСЕ оказалась заблокированной.

В этих условиях Россия приняла решение о приостановлении действия ДОВСЕ. 13 июля 2007 года был подписан Указ Президента России «О приостановлении Российской Федерацией действия ДОВСЕ и связанных с ним международных договоров». Указ предусматривал приостановление действия ДОВСЕ, Будапештского соглашения и Флангового документа по истечении 150 дней после получения уведомлений о принятом решении государствами-участниками ДОВСЕ. Такие уведомления были направлены на следующий день.

В соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» решение о приостановлении действия ДОВСЕ, который был ратифицирован Постановлением Верховного Совета РФ, подлежало принятию в форме федерального закона. Такой закон был принят Федеральным Собранием и подписан Президентом.

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 приостановила действие ДОВСЕ в соответствии с процедурой, аналогичной той, что предусмотрена для выхода из него.

Через 150 дней (как это было предусмотрено ДОВСЕ) после уведомления стран-участниц договора о своем решении 12 декабря 2007 года Россия приостановила деятельность по выполнению ДОВСЕ. В частности, были прекращены предоставление информации, прием и проведение инспекций. Россия в период приостановления считала себя не связанной ограничениями договора на количества обычных вооружений, в том числе фланговыми.

В то же время было объявлено, что у России нет планов массированного наращивания или концентрации обычных вооружений, а реальные количества и размещение вооружений будут зависеть от конкретной военно-политической ситуации, в том числе от готовности партнеров по договору проявлять соответствующую сдержанность.

Необходимость приостановления действия ДОВСЕ официально была мотивирована следующими относящимися к договору исключительными обстоятельствами, влияющими на безопасность России:

- превышение групповых ограничений ДОВСЕ в результате расширения НАТО. Здесь будет уместно напомнить, что, согласно требованиям ДОВСЕ 1990 года, групповые ограничения составляют 20 000 танков, 30 000 ББМ, 20 000 артсистем, 6800 боевых самолетов и 2000 ударных вертолетов. Между тем, по состоянию на середину 2007 года, с учетом расширения НАТО, сумма уровней вооружений его членов составляла 22 424 танка, 36 570 бронемашин, 23 137 артсистем, 8038 самолетов и 2509 вертолетов.
- уклонение Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, Словакии и Чехии от оформления изменений в составе групп государств-участников в связи с их вступлением в НАТО;

- негативное воздействие планируемого размещения обычных вооружений США на территориях Болгарии и Румынии на соблюдение групповых ограничений ДОВСЕ;
- невыполнение рядом государств политических обязательств об ускоренной ратификации Соглашения об адаптации;
- невыполнение Венгрией, Польшей, Словакией и Чехией обязательств о понижении своих территориальных предельных уровней;
- неучастие Латвии, Литвы и Эстонии в ДОВСЕ.

Не желая идти на полный разрыв, российская сторона пыталась смягчить ситуацию. Указывалось, что объявленный мораторий — не самоцель, а мера, направленная на восстановление жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе. Приостановление же действия договора, в отличие от выхода из него, сохраняет возможность достаточно быстрого возобновления выполнения его положений в случае решения обозначенных Россией проблем.

При этом неоднократно подчеркивалось, что для нашей страны остаются важными основополагающие принципы, положенные в основу режима ДОВСЕ. Речь идет о равной безопасности государств, большей безопасности меньшими средствами, укреплении доверия и т.д.

В политическом плане целями приостановления Россией действия ДОВСЕ являлось, с одной стороны, стремление подтолкнуть западных партнеров к ратификации адаптированного договора, а с другой — побудить их принять меры по устранению проблем в отношении существующего режима контроля над обычными вооружениями.

По мере затягивания процесса ратификации адаптированного ДОВСЕ странами НАТО озабоченность российской стороны росла.

В результате со временем Россия стала вести речь уже о новой модернизации ДОВСЕ. По мнению российской стороны, в изменившейся военно-политической обстановке адаптированный ДОВСЕ 1999 года, еще не будучи ратифицированным большинством участников, уже в значительной мере устарел и перестал соответствовать сложившимся в Европе реалиям.

Развитие событий вокруг ДОВСЕ после введения российского моратория. Существо российских предложений

В ответ на введенный Россией мораторий на ДОВСЕ Соединенными Штатами и их союзниками по НАТО было заявлено, что ДОВСЕ продолжает являться «краеугольным камнем европейской безопасности» и что введение моратория «грозит обрушить всю систему безопасности в регионе и ввергнуть мир в новую холодную войну». Прозвучал на этот счет в западных СМИ и тезис, что такой шаг Москвы связан с повышением военных расходов, необходимых для восстановления былой мощи России как мировой военной державы. Между тем мало где в западных СМИ упоминалось, что Россия в рамках ДОВСЕ вынуждена выполнять ряд неравноправных условий, нарушающих как принципы самого договора, так и ее национальные интересы.

Тем не менее под воздействием российского моратория в подходах НАТО к ДОВСЕ обозначились определенные подвижки — была выражена готовность начать диалог с Россией по проблематике договора.

В качестве отправной точки такого диалога странами НАТО был выдвинут план параллельных действий, в соответствии с которыми некоторые члены альянса приступили бы к ратификации Соглашения об адаптации. От российской же стороны требовалось возвращение в старый ДОВСЕ (в котором виртуально существовал Варшавский договор, не учитывались две волны расширения НАТО, а государства Прибалтики, уже ставшие членами НАТО, продолжали рассматриваться как часть территории Прибалтийского военного округа).

Кроме того, Россия должна была возобновить вывоз боеприпасов из Приднестровья, дать согласие на интернационализацию миротворческой операции в Молдавии и решить с Грузией вопрос о военной базе Гудаута. Обсуждение российских предложений предлагалось провести после того, как Соглашение об адаптации начнет функционировать в полном объеме, то есть после того, как его ратифицируют все государства-участники.

В России эту инициативу расценили как содержащую серьезные недостатки. Ущербность концепции параллельных действий очевидна, поскольку она предусматривала конкретные действия со стороны России и лишь только обещания со стороны Североатлантического альянса. Отмечая несбалансированность данной концепции, российские переговорщики, тем не менее, не отказывались от ее рассмотрения и продолжали диалог.

Дальнейшие переговоры по плану параллельных действий проходили непросто. А после военного конфликта на Кавказе в августе 2008 года ситуация вокруг ДОВСЕ еще более усложнилась — страны НАТО под предлогом необходимости переоценки своих подходов в связи с новыми обстоятельствами прервали консультации.

Более того, на Бухарестском саммите Североатлантического альянса в апреле 2008 года было заявлено, что Украина и Грузия станут в будущем членами НАТО. Российская сторона исходила из того, что если соответствующие решения будут приняты, это приведет к еще более кардинальному смещению баланса сил и интересов на европейском континенте. А это, в свою очередь, поставит под вопрос целесообразность существования режима ДОВСЕ.

Консультации по ДОВСЕ были возобновлены лишь в конце 2008 года.

В 2009 году в условиях объявленного новой американской администрацией Б.Обамы курса на перезагрузку отношений с Россией тема режима обычных вооружений в Европе постепенно стала выходить из тени. Казалось, что в конце туннеля замерцал огонек надежды.

В возобновившемся диалоге принципиальные позиции российской стороны оставались неизменными. Они основывались на

том, что долговременная жизнеспособность режима может быть обеспечена только путем скорейшей, без искусственных увязок, ратификации адаптированного ДОВСЕ и одновременного принятия дополнительных мер на основе российских предложений по его приведению в соответствие с новыми условиями безопасности в Европе.

Чтобы стимулировать развивающийся диалог, в мае 2009 года Россия представила памятную записку «Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед», в которой были детально изложены российские подходы к пакетному решению проблемы ДОВСЕ. В частности, в ней отмечалась необходимость обеспечить сбалансированный характер этого решения, которое должно предусматривать параллельные действия сторон. Все аспекты, вызывающие 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.

Каково же было основное содержание российских предложений и как реагировали на них партнеры?

1. Понижение суммы разрешенных уровней вооружений стран НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного альянсом в результате двух волн расширения.

По состоянию на май 2009 года суммарный уровень обычных вооружений стран НАТО превышал групповые уровни действующего ДОВСЕ почти на 6000 танков, 10 000 ББМ, более чем на 5000 артсистем, почти на 1500 самолетов и более чем на 500 вертолетов. В совокупности это на 23 тысячи единиц больше коллективных уровней для НАТО на момент заключения ДОВСЕ в 1990 году и практически вдвое больше договорных возможностей участников ДОВСЕ, не входящих в альянс. И это без учета вооружений членов НАТО, не являющихся участниками ДОВСЕ (страны Балтии, Албания, Словения и Хорватия).

Некоторые страны альянса считали этот вопрос неактуальным, поскольку сумма вооружений нынешних членов НАТО не превышала групповых уровней старого ДОВСЕ.

Российские переговорщики разъясняли, что уровни вооружений и военной техники подвержены колебаниям, гарантией безопасности можно считать лишь разрешенные уровни.

Это подтверждено логикой ДОВСЕ, в основе которой лежит идея ликвидации неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности, ликвидации потенциала для осуществления внезапного нападения и крупномасштабных наступательных действий в Европе. Чрезмерная же концентрация вооружений в руках или на территории какой-либо группы государств наносит ущерб этим целям, поэтому изменение состава какого-либо военного блока должно сопровождаться мерами в сфере контроля над вооружениями, обеспечивающими соизмеримость совокупного военного потенциала его членов с потенциалами других участников договора.

Официально заявленная позиция НАТО в общем плане допускала возможность рассмотрения изменений уровней, но лишь после вступления в силу Соглашения об адаптации, что отодвигало решение этого вопроса на неопределенный срок.

2. Отмена фланговых подуровней для России.

Фланговые ограничения не позволяли России свободно перемещать оснащенные обычными вооружениями войска в пределах собственной территории.

Как известно, в 1990 году эти ограничения были установлены исходя из опасений передислокации сил из центра Европы на север и юг континента и их размещения на границах Турции и Норвегии. В условиях снижения военного противостояния в Европе фланговые ограничения для России давно потеряли смысл. Более того, они рассматривались российской стороной как неоправданные в нынешней военно-политической ситуации, дискриминационные и препятствовавшие борьбе с терроризмом. С учетом этого военно-политическим руководством страны сделан однозначный вывод: никаких фланговых подуровней на территории России 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 НАТО и его отдельных членов.

В то же время российская сторона не отрицала, что в новых условиях сохранение флангового режима, без участия России, имело бы смысл с точки зрения предотвращения региональной гонки вооружений, сведения к минимуму вероятности возникновения новых конфликтов. В связи с этим Россия ставила вопрос об отмене фланговых ограничений только для своей территории, а не флангового режима в целом.

Со стороны НАТО выдвигался, по существу, единственный аргумент против решения проблемы на предлагаемой российской стороной основе. Суть его в том, что отмена фланговых ограничений для России поставила бы под вопрос сохранение флангового режима в целом.

С целью устранения этой озабоченности в 2008 году начальником Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации Ю.Н. Балуевским была озвучена идея решения фланговой проблемы за счет распространения флангового режима на всю российскую территорию, входящую в район применения ДОВСЕ. Реализация такого подхода позволила бы, с одной стороны, уравнивать Россию в правах и обязательствах с остальными фланговыми государствами ДОВСЕ, а с другой — сохранить фланговый режим и даже укрепить его за счет расширения территориальной сферы его применения

Страны НАТО в самой общей форме заявляли лишь о своей готовности «рассмотреть, там, где это возможно, изменения количественных значений предельных уровней вооружений», да и то после вступления в силу Соглашения об адаптации. Такое решение проблемы удовлетворить Россию не могло.

3. Участие в ДОВСЕ всех членов НАТО, других государств Европы.

Режим ДОВСЕ изначально основывался на участии всех стран НАТО и Варшавского договора (а затем и их правопреемников). Было не логичным, если бы режим не охватывал новых членов НАТО, создавая тем самым «серые зоны», в которых могло концентрироваться неограниченное количество обычных вооружений.

Российская сторона исходила из того, что каждое государство НАТО, еще не участвующее в ДОВСЕ, должно было

присоединиться к режиму контроля над обычными вооружениями в Европе, приняв на себя конкретные обязательства.

Особенно тревожило Россию вступление в НАТО трех прибалтийских государств — Латвии, Литвы и Эстонии. Не являясь участницами ДОВСЕ, эти страны имели право размещать на своей территории какие угодно вооружения, чем Североатлантический альянс и воспользовался.

При подписании адаптированного ДОВСЕ в 1999 году Россия приняла политическое обязательство о сдержанности в отношении уровней и развертываний своих обычных вооружений на территориях Калининградской и Псковской областей. Отсутствие у нее других намерений было обусловлено сохранением существовавшей на тот момент военно-политической ситуации, когда государства Прибалтики не входили в НАТО. В дальнейшем ситуация в регионе радикально изменилась. Чтобы Россия и дальше могла проявлять сдержанность в этом регионе, существовавший ранее баланс должен был бы так или иначе поддерживаться. Предпочтительно, чтобы это произошло за счет адекватной военной сдержанности на территориях балтийских государств. В этом же контексте балтийские государства должны были быть охвачены фланговым режимом.

Позиция стран НАТО предусматривала, что после согласования пакета параллельных действий «члены НАТО, не являющиеся участниками ДОВСЕ, публично подтвердят свою готовность присоединиться 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».

Однако эта формулировка не давала ответа на вопросы о том, когда и чем именно должны завершиться эти обсуждения. Кроме того, возникли новые проблемы с определением условий, на которых новые члены НАТО могли бы присоединиться к договору.

4. Вопросы, связанные с российским военным присутствием в Абхазии, Южной Осетии и Молдавии.

Главным формальным камнем преткновения, вызвавшим обширный кризис режима ДОВСЕ, продолжали оставаться вопросы

выполнения Россией стамбульских договоренностей по выводу войск с территории Грузии и Молдавии.

От России требовали полного выполнения стамбульских обязательств. 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 и выселения российских военных пенсионеров и членов их семей.

Российская сторона считала, что увязка стамбульских обязательств России по Грузии и Молдавии с процессом ратификации адаптированного ДОВСЕ политически и юридически не оправдана, а с практической точки зрения контрпродуктивна. Затягивание ратификации стало прямым нарушением государствами НАТО другого стамбульского обязательства — «оперативно предпринять усилия для содействия завершению национальных процедур ратификации, с тем чтобы Соглашение об адаптации могло вступить в силу как можно скорее».

Позиция России состояла в том, что относящиеся к ДОВСЕ российские обязательства (сокращение ограничиваемых договором тяжелых вооружений, находившихся на территории Грузии и Молдавии) были выполнены в полном объеме в 2000–2001 годах. Оставшиеся же элементы стамбульских обязательств носили двусторонний характер и не могли служить предлогом для затягивания ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ другими странами.

После военного конфликта в августе 2008 года в регионе возникли новые объективные факторы — объявление независимости Абхазии и Южной Осетии, признание Россией независимости этих стран и размещение в них с их явным выраженного согласия российских воинских континентов. И эти факторы должны быть

учтены в ходе переговоров по ДОВСЕ. Очевидно, что ранее обсуждавшиеся положения натовского плана параллельных действий, касавшиеся Гудауты, перестали иметь отношения к реальности.

Попытки возврата к прежним требованиям включения в повестку дня переговоров по ДОВСЕ вопросов, относящихся к сфере урегулирования замороженных конфликтов на территории бывшего СССР, были бы однозначно контрпродуктивными.

5. 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 на территории новых членов НАТО. Это обязательство впоследствии было упомянуто и в стамбульском пакете документов 1999 года в контексте ДОВСЕ.

В то же время каких-либо согласованных параметров понятия «существенные боевые силы» не было. Исходя из этого российская сторона считала необходимым согласовать общее понимание этих положений.

В 2008 году российская делегация в Совместной консультативной группе по ДОВСЕ внесла развернутый проект понимания этого термина. Он исходил из того, что критерию существенности отвечает размещение совокупности сил и средств, эквивалентной бригаде (авиакрылу, вертолетному батальону) или имеющей на вооружении более 41 танка, или 188 ББМ, или 90 артиллерийских единиц калибра 100 мм и более, или 24 боевых самолета, или 24 ударных вертолета.

Официальная позиция стран НАТО предусматривала, что после согласования пакетного решения «НАТО и Россия разработают определение термина "существенные боевые силы"». Такое положение на неопределенный срок развязывало натовцам руки по размещению передовых баз вблизи российских границ. Сегодня такие базы уже развернуты в Болгарии и Румынии.

6. Дальнейшая модернизация режима ДОВСЕ.

Необходимость дальнейшей модернизация режима ДОВСЕ стала очевидна вскоре после подписания Соглашения об адаптации.

Так, уже первая попытка смоделировать действие обновленного режима обмена информацией выявила его избыточность. Некоторые положения адаптированного инспекционного режима также представлялись излишне громоздкими и не в полной мере отвечающими современной обстановке. С учетом военнотехнического прогресса могли возникнуть проблемы с охватом договорными ограничениями некоторых новых систем вооружений, например, беспилотных летательных аппаратов, появлением в зоне действия соглашения средств ПРО в неядерном оснащении.

В экспертной среде обсуждались и другие возможные вопросы модернизации. В частности, возможность введения в рамках ДОВСЕ ограничений на подготовку инфраструктуры для оперативной переброски войск, ограничений на размещение радиолокационных станций и других средств ведения разведки, ограничений вооружений военно-морского флота в прилегающих акваториях и др.

И по этому вопросу позиция НАТО предусматривала, что после вступления в силу адаптированного ДОВСЕ «союзники по НАТО рассмотрят действие адаптированного ДОВСЕ с Россией и другими участниками договора», что «дало бы возможность всем партнерам по договору высказать свои озабоченности относительно любых конкретных элементов адаптированного договора».

Россия неоднократно предлагала, чтобы еще до вступления в силу Соглашения об адаптации 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 для рассмотрения на переговорах.

Что же дальше?

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

В 2010–2011 годах состоялся ряд двусторонних российско-американских и неофициальных многосторонних встреч государств-участников ДОВСЕ и стран НАТО, заявивших о намерении присоединиться к режиму контроля над обычными вооружениями в Европе. В ходе этих мероприятий обсуждались рамки будущих переговоров по укреплению и модернизации режима. Российская сторона внесла ряд предложений, направленных на достижение взаимоприемлемого решения. Однако некоторые участники консультаций выдвинули предварительные условия для начала переговоров по существу, а убедившись в невозможности добиться выполнения своих запросных требований, взяли паузу в многостороннем диалоге.

В конце 2011 года страны НАТО, Грузия и Молдавия объявили о своем решении приостановить предоставление России ежегодной военной информации и прием ее инспекций по ДОВСЕ. Этот шаг они объяснили необходимостью отреагировать на действующий в России с 2007 года мораторий на выполнение положений договора.

Официально Россия достаточно спокойно отреагировала на эти заявления. В комментарии МИД РФ отмечалось, что «в решении

стран альянса нет ничего драматического. Правда, для него выбран не совсем подходящий момент, когда продолжается активный поиск путей восстановления жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе. <...> Решение государств Североатлантического альянса, не нанося ущерба российским интересам, свидетельствует о необходимости активизации усилий всех заинтересованных стран в определении дальнейшей судьбы режима контроля над обычными вооружениями в Европе».

Тем не менее некоторые СМИ объявили об окончательном распаде режима ДОВСЕ, а ряд экспертов предположил, что данное решение спровоцирует полный выход Москвы из договора.

Таким образом, кризис вокруг ДОВСЕ до сих пор так и не преодолен.

По мнению российской стороны, будущее контроля над обычными вооружениями может быть обеспечено только путем переговоров, без искусственных увязок с вопросами, не имеющими к нему отношения и рассматриваемыми в совершенно других форматах.

Каким мог бы быть новый режим, если он и будет создан?

Пока единого мнения на сей счет нет.

Одни эксперты полагают, что он в целом будет напоминать адаптированный договор, хотя и с существенными изменениями.

Другим будущий режим видится наподобие усиленного Венского документа о мерах укрепления доверия и безопасности. Они исходят из того, что в нынешней обстановке важны не ограничения на обычные вооружения, а транспарентность в военной области.

Третьи считают, что прежние договоренности настолько изжили себя и не отвечают современным реалиям, что всякие попытки построить на их основе что-то новое обречены на провал. Они отмечают, что, поскольку военное противостояние НАТО и России сегодня отсутствует, то и сохранение пусть радикально обновленного, но прежнего режима КОВЕ, чьи корни произрастают из эпохи холодной войны, невозможно, да и не

нужно. По их мнению, речь следует вести о его кардинальном изменении, а будущая договоренность должна преодолевать пережитки прошлого не столько посредством традиционных механизмов контроля над вооружениями, сколько при помощи развития взаимодействия между государствами в военной и военно-технической области (например, совместных учений и тренировок, учебного обмена военнослужащими и опытом в реформировании вооруженных сил).

Различные мнения высказываются и по более конкретным вопросам. Например, нужны ли в современных условиях количественные ограничения на обычные вооружения? Они должны охватывать всю Европу или только отдельные ее субрегионы? Какие именно категории вооружений должны ограничиваться с учетом нынешних военно-технических реалий, значительно отличающихся от тех, при которых заключался ДОВСЕ? Как быть с вооружениями, находящимися в зонах конфликтов и неподконтрольными властям государств-участников? Как обеспечить надежный и в то же время не обременительный и сбалансированный механизм обмена информацией и контроля? Каким быть новому режиму — юридически или политически обязывающим?

На эти и другие вопросы пока нет однозначных ответов. Во многом они будут зависеть от того, как государства-участники будущего режима видят его задачи. А они, в свою очередь, вытекают из их восприятия современных вызовов и угроз национальной безопасности. Иными словами, что беспокоит Россию, другие европейские государства, США и Канаду? Недоверие между странами? Появление новых дестабилизирующих наступательных вооружений, по последствиям применения соизмеримых с ядерным оружием? Возможность быстрой переброски военной техники из-за пределов района применения? Опасность концентрации вооруженных сил в конкретных регионах?..

На наш взгляд, хотя былое противостояние и стало достоянием истории, но точка возврата в процессе перехода Европы от конфронтации к сотрудничеству еще не пройдена. Объективно потенциал для крупномасштабных военных действий на континенте в виде десятков тысяч единиц военной техники сохраняется, как

и связанное с ним взаимное недоверие (достаточно вспомнить ставшую достоянием гласности недавнюю историю разработки в НАТО плана «Орел-защитник» на случай «нападения России на страны Балтии»). В определенном смысле можно даже сказать, что в условиях сохранения очагов локальных конфликтов, сокращения СНВ и развертывания ПРО значение контроля над обычными вооружениями в Европе возрастает.

С учетом этого интересам России и европейской безопасности отвечала бы глубокая модернизация режима КОВЕ. Наверное, сейчас было бы преждевременно пытаться представить ее результат во всех деталях. Но уже сегодня можно обозначить некоторые принципиальные требования к будущим договоренностям. Представляется, что они должны отражать баланс интересов участников и отвечать современным реалиям в Европе. Важно, чтобы они исключали преобладающее военное превосходство одной стороны (что предполагает, в частности, установление более сбалансированных и низких потолков на ограничиваемые вооружения) и навязывание ограничений по дислокации вооружений и военной техники в пределах национальной территории. Необходимо обратить внимание и на экономическую сторону вопроса, сделав так, чтобы новый режим вносил реальный вклад в предотвращение затратной гонки вооружений (в том числе путем охвата новых их видов) и устанавливал инспекционный режим, минимально необходимый для надежной проверки соблюдения количественных ограничений на вооружения.

Разумеется, жизнь подскажет участникам будущих переговоров оптимальный путь к достижению этих целей. Весьма поучителен в данном отношении опыт создания нового Договора о СНВ (апрель 2010 года). Все усилия по сохранению созданного в 1990-е годы прошлого столетия ДСНВ-1 в качестве основы для дальнейших шагов по сокращению ядерных вооружений не увенчались успехом. Изменились политические условия, стало другим восприятие друг друга, появились новые вызовы и угрозы. В результате не получился даже предложенный американской стороной вариант гибрида — старой версии договора с относительно небольшими правками. В итоге был выработан новый договор, который вобрал в себя все самое лучшее из российско-американских договоренностей в области

сокращения и ограничения ядерных вооружений, но и кардинально обновил ряд принципиальных элементов режима контроля над стратегическими наступательными вооружениями.

Можно ожидать, что примерно такая же судьба ждет и будущие договоренности по КОВЕ, когда все их потенциальные участники будут готовы без предварительных условий приступить к переговорам по существу на основе принципов неделимости европейской безопасности, равной безопасности всех сторон и сбалансированности прав и обязательств каждой из них.

Заключение

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, возможно, скорая кончина этого режима.

В то же время, несмотря на различия в подходах, сложность самой проблемы и трудности взаимоотношений, существует понимание необходимости эффективного режима контроля над обычными вооружениями в Европе — на территории от Атлантики до Урала.

Отсутствие такого режима — проблема не только для России, но и для всех стран региона, заинтересованных в нейтрализации возможных военных опасностей и угроз, снижении роли фактора силы в международных отношениях и укреплении региональной стабильности и доверия в военной области.

Взаимная подозрительность между Россией и странами НАТО пока не преодолена, а военное планирование все еще исходит из возможности военного столкновения между ними. В этих условиях договоренности, смягчающие военные диспропорции и обеспечивающие транспарентность обычных вооруженных сил, необходимы. Они снимают восприятие противостоящей стороны как источника опасности, укрепляя тем самым доверие и помогая утвердить отношения сотрудничества.

С точки зрения интересов безопасности России необходимо добиваться создания новых эффективных механизмов контроля над вооружениями в Европе.

Хорошо бы, чтобы некоторые наши партнеры наконец поняли, что без учета интересов и участия России, играющей во многих отношениях ключевую роль в европейском балансе сил, в том числе с точки зрения качественных и количественных параметров имеющихся у нее вооружений, создать действительно эффективный режим контроля над обычными вооружениями в Европе вряд ли удастся. Чем скорее они откажутся от попыток включить элементы сдерживания России в будущие договоренности, тем быстрее будет выработан такой подлинно равноправный режим. Выиграют от этого все государства на евроатлантическом пространстве.

Об авторах

Анатолий Антонов — Чрезвычайный и Полномочный Посол, заместитель Министра обороны России.

После окончания МГИМО в 1978 г. более 30 лет проработал в МИД СССР, а затем в МИД России. В 2004–2011 гг. — директор Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД России. Имеет большой опыт участия в переговорном процессе. Был руководителем ряда российских правительственных делегаций, в том числе на переговорах со странами «Группы восьми», по Договору о нераспространении ядерного оружия, по обзору действия конвенций о «негуманном» оружии, о запрещении химического оружия, о запрещении биологического оружия, на переговорах по многосторонним механизмам экспортного контроля. Являлся руководителем российской делегации на переговорах с США по новому Договору о стратегических наступательных вооружениях.

Указом Президента России от 2 февраля 2011 г. назначен заместителем Министра обороны России. В Министерстве отвечает за международное военное сотрудничество. Награжден орденами «За заслуги перед Отечеством» 4-й степени и Почета, другими государственными наградами.

Кандидат экономических наук. Член Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра. Член Совета по устойчивому партнерству с Россией при ПИР-Центре (СУПР). Автор многочисленных публикаций, в том числе по тематике ПРО, ДОВСЕ, по Глобальному партнерству. Постоянный лектор Международной летней школы ПИР-Центра по вопросам глобальной безопасности.

Родион Аюмов — независимый эксперт.

Список использованных источников

Литература

1. Анин А., Аюмов Р. ДОВСЕ — вчера, сегодня... завтра?.. // Индекс безопасности. 2011. Т. 17, № 1–2 (96–97).
2. Апанасенко В., Мостинский С., Ознобишев С. Договор об обычных вооруженных силах в Европе и Россия — поиски выхода из тупика. М.: Московский центр Карнеги, 1995.
3. Арбатов А. Ознобишев С. Пушки — под контролем, компромисс достигнут // Независимое военное обозрение. 09.07.2010.
4. Балувевский Ю. Расширение НАТО нанесет смертельный удар по Договору об обычных вооруженных силах в Европе // Известия. 03.03.2004.
5. Бужинский Е. Почему Россию не устраивает Договор об обычных вооружениях в Европе // Российская газета. 15.06.2007.
6. Гришина М. ДОВСЕ признают не все // Красная звезда. 23.08.2006.
7. ДОВСЕ: реальность и мифы (интервью с начальником Главного управления международного военного сотрудничества Министерства обороны РФ генерал-лейтенантом В. Федоровым) // Красная звезда. 16.04.2008.
8. Евстафьев Г. Разоружение возвращается // Индекс безопасности. 2007. № 2 (82).
9. Ивашов Л. Нам удалось отстоять российские интересы // Красная звезда. 10.12.1999.

10. Колесников М. Проблема флангов и будущее Договора об обычных вооруженных силах // Красная звезда. 19.04.1994.
11. Комар А. Судьба ДОВСЕ решится на флангах // Независимая газета. 19.06.2008.
12. Литовкин В. ДОВСЕ умер. Забудьте! // Независимая газета. 25.11.2011.
13. Михайлов В. Адаптация после адаптации // Независимая газета. 02.08.2002.
14. Мухин В., Прошкин В. Установлен новый расклад сил в Европе // Независимое военное обозрение. 10.12.1999.
15. Пионтковский А. ДОВСЕ и расширение НАТО // Европейская безопасность — события, оценки, прогнозы». 2002. № 5.
16. Рогозин Д. ДОВСЕ: больше чем договор, или к вопросу об обоюдном доверии // Независимое военное обозрение. 01.10.2010.
17. Федоров Ю. Адаптированный ДОВСЕ и интересы безопасности России // Аналитические записки Института международных прикладных исследований. 2002. Т. 1, № 2.
18. Цыганок А. Стамбульский саммит альянса и проблемы Совета Россия-НАТО // Военная мысль. 2004. № 11.
19. Яковенко А. Мифы и реальность стамбульских договоренностей // Российская газета. 06.04.2005.

Нормативно-правовые источники

1. Декларация встречи ОБСЕ на высшем уровне. Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.
2. Договор об обычных вооруженных силах в Европе. Париж, 19.11.1990.
3. Заключительный акт конференции государств — участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.

4. Мандат переговоров по обычным вооруженным силам в Европе. Вена, 10.01.1989.
5. основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора. Париж, 27.05.1997.
6. Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки о стратегической стабильности от 24 июня 2010 года.
7. Соглашение о максимальных уровнях для наличия обычных вооружений и техники НРБ, ВНР, Польши, Румынии, СССР и ЧССР в связи с Договором об обычных вооруженных силах в Европе. Будапешт, 03.11.1990.
8. Соглашение о принципах и порядке выполнения Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Ташкент, 15.05.1992.
9. Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Стамбул, 19.11.1999.
10. Справка к Указу Президента РФ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров» от 14.07.2007.
11. Указ Президента РФ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров» от 14.07.2007.
12. Федеральный закон РФ № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе». 29.11.2007.
13. Заявление делегации Российской Федерации при закрытии Чрезвычайной конференции государств-участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Вена, 15.06.2007.
14. Заявление Министерства иностранных дел России в связи с приостановлением Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе от 12.12.2007.