

Confidential

RUSSIA

The circulation of this report has been strictly limited to the members of the Trialogue Club International and of the Centre russe d'études politiques.

This issue is for your personal use only.

Published monthly in Russian and in English by Trialogue Company Ltd.

Issue № 4, vol.1. April 2011.

31 марта 2011 г.

Анатолий Анин, Родион Аюмов сообщают из Москвы:

ДОВСЕ: ЧЕГО ДОБИВАЕТСЯ РОССИЯ?

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. Ниже мы рассмотрим подходы России 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, делая, разумеется, акцент на территориальные подуровни на российской территории. Однако, по существу, единственный аргумент, выдвигаемый некоторыми из них против решения проблемы на предлагаемой российской стороне 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. Балуевским 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.

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. 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 наличий 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 БВМ, 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. Соотношение же потенциальных воз-

можностей 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». 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 не превышение тех пропорций, которые были изначально сочтены безопасными. Отсутствие военной гегемонии 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. Этого, конечно, недостаточно для решения проблемы.

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.

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

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). 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. 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».

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 Основопологающего акта Россия-НАТО альянс отказался от «дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил», аналогичное обязательство приняла на себя и Россия. 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.). В рамках этой Конференции Российская Федерация также приняла политическое обязательство, касающееся «существенных боевых сил».

Из изложенного следует, что соответствующие положения Основопологающего 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. Он исходит из того, что *критерию существенности* отвечает размещенная на территории новых членов альянса после подписания Основопологающего 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 боевых бронированных машин, 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 Основопологающего 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 Основопологающем акте Россия-НАТО.

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 1997-99 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 затянута 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 1991-92 гг., 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 представляется излишне громоздким, интрузивным и далеко не в полной мере отвечающим 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. В качестве составной части этого рассмотрения могут быть рассмотрены 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.

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 всесторонней 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.

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».

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

Российская сторона считает, что последняя увязка политически и юридически неоправдана, 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». Что касается упоминания неких «российских обязательств, относящихся к Республике Молдова и Грузии», то в контексте ДОВСЕ таких невыполненных обязательств не осталось (в отличие, кстати, от выполнения *стамбульских обязательств* некоторыми другими государствами-участниками, включая сами 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 2007–08 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 прозрачности 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.

Мы выступаем за устранение привязки процесса ДОВСЕ к стамбульским обязательствам. 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 все изложенное, 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.

Авторы – эксперты по вопросам контроля над вооружениями.

Международный клуб Триалог: trialogue@pircenter.org
Centre russe d'etudes politiques: crep@pircenter.org

Москва – Женева, Апрель 2011

Confidential