

Кризис контроля обычных вооруженных сил в Европе и судьба Договора об обычных вооруженных силах

Загорский А. В.

Автор рассматривает проблемы контроля над обычными вооружениями в Европе в современной конфигурации системы международных отношений. Статья посвящена ключевым изменениям/поправкам, которые были внесены в ДОВСЕ в результате произошедших на международной арене перемен. Кризис режима контроля над обычными вооружениями показан через демонстрацию новых вызовов глобальной безопасности. В статье приведены возможные внешнеполитические рекомендации в отношении поддержания жизнеспособности ДОВСЕ.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) был подписан в ноябре 1990 года государствами-членами НАТО и тогда еще не распавшейся Организации Варшавского договора (ОВД). Нейтральные и неприсоединившиеся участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, с 1995 года — ОБСЕ) в нем не участвовали, а сам Договор носил закрытый характер. Присоединение к нему государств, не входивших тогда в НАТО и ОВД, не предполагалось. Это обстоятельство важно для понимания современных дискуссий относительно контроля над обычными вооруженными силами в Европе.

ДОВСЕ устанавливались предельные групповые и индивидуальные уровни для стран НАТО и Варшавского договора по пяти видам ограничиваемых Договором вооружений и военной техники (ОДВТ) — боевым танкам, боевым бронированным машинам (ББМ), артиллерии, ударной авиации и ударным вертолетам. Такие уровни устанавливались не только для двух групп государств в целом, но и для так называемых фланговых районов — южного и северного, с целью привлечь внимание озабоченности «фланговых» государств, прежде всего Турции на юге и Норвегии — на севере. В 1992 году положения Договора были дополнены обязательствами его участников в том, что касается ограничения численности личного состава их обычных вооруженных

сил в зоне применения Договора (в эту зону входила только часть — европейская — территории бывшего СССР и нынешней России, и только часть территории Турции).

В мае 1992 года правопреемники СССР, территория которых находилась в зоне применения ДОВСЕ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Россия и Украина) договорились о разделе предельных уровней для ОДВТ, которые были установлены в 1990 году для Советского Союза. Страны Балтии, которые в процессе распада СССР пошли путем восстановления своей прежней государственности и не претендовали ни на статус правопреемников Советского Союза, ни на наследование советского военного имущества, не участвовали в этом процессе. В тот момент они сделали выбор в пользу статуса нейтральных государств, не участвующих в ДОВСЕ. Эта их позиция была принята участниками Договора.

ДОВСЕ содержал не только ограничительные положения, но и предусматривал ежегодный обмен подробной информацией о вооруженных силах и ОДВТ сторон, а также меры верификации (проверки) предоставленной информации и соблюдения его соответствующих положений путем проведения инспекций на местах.

Вступление Договора в силу открыло возможность не только для глубоких сокращений тяжелой техники в Европе (в общей сложности было сокращено

Загорский Андрей Владимирович — профессор МГИМО(У) МИД РФ, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем войны и мира ИМИ МГИМО(У) МИД РФ

и уничтожено более 60 тысяч единиц такой техники), но и для создания атмосферы беспрецедентной открытости (транспарентности) военной деятельности, позволившей государствам-участникам ДОВСЕ не опасаться возобновления гонки вооружений в Европе. В результате практически все участники ДОВСЕ в силу бюджетных соображений и в ходе глубокого реформирования своих вооруженных сил, связанного во многих государствах с переходом на профессиональную армию, сократили численность личного состава и ОДВТ намного глубже, чем того требовали положения подписанного в 1990 г. ДОВСЕ и его варианта, адаптированного в 1999 г.

Адаптированный Договор (АДОВСЕ)

С окончанием «холодной войны» и прекращением конфронтации между Востоком и Западом в Европе многие положения ДОВСЕ все больше воспринимались его участниками или некоторыми из них как анахронизм. В результате распада ОВД исчезла «восточная» группа государств-участников, для которой были установлены не только индивидуальные, но и групповые предельные уровни. В то же время наметившееся в середине 1990-х годов расширение НАТО за счет бывших членов ОВД, а также бывших нейтральных и неприсоединившихся государств (в 1999 г. в нее вступили Венгрия, Польша, Чехия; в 2004 г. — Болгария, Румыния, Словакия, а также не являвшиеся участницами ДОВСЕ страны Балтии и Словения; в 2008 г. началось оформление вступления в НАТО также не участвующих в ДОВСЕ Албании и Хорватии, завершившееся в 2009 г.) окончательно опрокидывало прежнюю логику установленных Договором групповых ограничений.

Ведь бывшие страны ОВД по-прежнему считались участницами «восточной» группы, а бывшие нейтральные и неприсоединившиеся государства вообще не подлежали ограничениям по ДОВСЕ, хотя становились членами НАТО. Россия и Украина, в свою очередь, ставили вопрос о необходимости отмены фланговых ограничений, прежде всего, на южном направлении. Именно здесь Москва считала крайне необходимым сосредоточить большее количество вооружений, чем это позволял ДОВСЕ. Данное требование было во многом связано с началом первой войны в Чечне в 1994 году, нарастанием нестабильности и появлением новых угроз для безопасности на южном направлении и, в частности, на Северном Кавказе.

Наконец, ряд новых независимых государств (Азербайджан, Грузия, Молдова, Украина), на территории которых оставались российские войска, правовой статус которых тогда, а в ряде случаев и до сих пор, не был урегулирован, настаивали на том, что режим ДОВСЕ:

- во-первых, не должен использоваться для легализации российского военного присутствия;
- во-вторых, российские войска должны быть выведены с их территории, если их пребывание

не оговорено соответствующими договоренностями.

В этих условиях в 1996 и в 1999 годах была осуществлена сначала коррекция, а затем — адаптация положений ДОВСЕ к новой ситуации в Европе¹. В ходе переговоров Россия настаивала на:

- ревизии или отмене фланговых ограничений для себя;
- установлении новых, более низких, предельных групповых уровней для НАТО, независимо от числа ее членов;
- запрете на размещение войск альянса в новых государствах-членах;
- необходимости обеспечить участие в режиме ДОВСЕ тех европейских государств, которые ранее в нем не участвовали и, прежде всего, тех ранее нейтральных стран, которые вступали в НАТО. Для решения последнего вопроса следовало предусмотреть возможность присоединения к Договору государств, которые не были его изначальными участниками.

На первой конференции государств-участников ДОВСЕ (15–31 мая 1996 г.) было достигнуто соглашение о *коррекции ограничений во фланговой зоне*. Сама территория фланговых зон была уменьшена. России же было разрешено иметь здесь с 31 мая 1999 г. 7 900 единиц ОДВТ вместо 4 360, а до этого времени — 8 716 единиц. Таким образом, с 1999 г. российская фланговая квота была увеличена более чем на 80%. В 1997–1999 гг. в результате переговоров был подготовлен и в ноябре 1999 г. подписан Адаптированный ДОВСЕ. Среди ряда принципиальных изменений, внесенных в положения Договора, для понимания современной дискуссии важны, в частности, следующие:

- во-первых, АДОВСЕ заменил прежнюю блоковую схему групповых предельных уровней на систему *индивидуальных национальных и территориальных предельных уровней*, установленных для каждого государства-участника в отдельности. Национальные предельные уровни устанавливаются максимальное количество ОДВТ для каждого государства-участника, независимо от того, находится соответствующее вооружение на территории данного государства или за его пределами. Территориальные же уровни устанавливают максимально допустимое количество единиц трех сухопутных категорий ОДВТ (танки, БМ и артиллерия) на определенной территории, как правило, совпадающей с границами того или иного государства. При этом совокупный предельный уровень для данных категорий ОДВТ 16-ти «старых» стран НАТО был понижен по сравнению с 1990 годом.

В интересах обеспечения определенной гибкости и одновременно — для учета требований России о нежелательности развертывания иностранных войск на территории новых членов

НАТО, национальные и территориальные предельные уровни, установленные АДОВСЕ для большей части государств-участников, совпадают. Это означает, что иностранные войска могут быть размещены здесь только в том случае, если принимающее государство не будет полностью использовать свою квоту сухопутных ОДВТ. И поскольку в центре внимания при адаптации ДОВСЕ стоял вопрос о центральной зоне в Европе, Венгрия, Польша, Словакия и Чехия объявили о сокращении своих территориальных уровней и отказались от права пересматривать их в сторону повышения. Это позволило договориться о примерном соотношении обычных вооруженных сил в Центральной Европе, которое в конце 1990-х годов рассматривалось Россией как приемлемое;

- во-вторых, в ходе переговоров Турция и Россия согласовали уточненные параметры для фланговых зон, развивая положения соглашения 1996 г. Эта договоренность предусматривала сохранение единого предельного уровня для северного и южного фланговых районов России. Это позволяло ей, при необходимости, маневрировать, сокращая наличие ОДВТ на северном фланге и увеличивая его на южном. Сами же предельные уровни по ОДВТ остались прежними, за исключением уровня для ББМ. Последний был увеличен с 1 380 до 2 140 единиц, то есть более чем на половину;
- в-третьих, АДОВСЕ, в отличие от ДОВСЕ 1990 г., — открытый договор. К нему могут присоединиться все не участвовавшие в нем ранее государства ОБСЕ. Правда, сделать это они могут не раньше, чем Договор вступит в силу. Это значит, что новые члены НАТО, не участвовавшие в ДОВСЕ (страны Балтии, Словения, Албания и Хорватия) смогут присоединиться к установленному Договором режиму только после его ратификации и вступления в силу;
- в-четвертых, существенной проблемой на заключительном этапе переговоров стала позиция ряда государств и, в частности, Азербайджана, Грузии и Молдовы, которые высказывали опасения по поводу того, что после адаптации ДОВСЕ останутся нерешенными вопросы: а) пребывания на их территории не имевших определенного правового статуса российских войск (в Грузии и Молдове); б) охвата необъявленных ОДВТ в зонах конфликтов (Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия). Снятию этих опасений и призваны были содействовать согласованное Россией и Турцией в контексте решения фланговой проблемы положение о том, что размещение российских войск на территории других фланговых государств допустимо лишь при условии «добровольного согласия принимающего государства». Этому должны

были содействовать также подписанные в Стамбуле в ноябре 1999 г. двусторонние договоренности о сокращении численности российских войск в Грузии и об оформлении правового статуса остающихся в стране войск, как и о полном выводе российских войск с территории Молдовы до 2003 года. Эти договоренности широко известны сейчас как «стамбульские обязательства» России, принятие которых открыло дорогу для подписания ДОВСЕ. В мае 2000 года, во многом в силу позиции Конгресса США, страны НАТО поставили ратификацию ими адаптированного Договора в зависимость от выполнения Россией этих обязательств, понимая их как часть общего пакета договоренностей 1999 года.

Вызовы режиму ДОВСЕ после его адаптации

АДОВСЕ так и не вступил в силу. Его ратифицировали Беларусь, Казахстан, Россия и Украина, однако последняя не сдала ратификационные грамоты на хранение депозитарию. Страны НАТО по-прежнему настаивали на выполнении Россией «стамбульских обязательств» по сокращению войск в Грузии и их выводу из Молдовы. Со временем усиливались споры относительно толкования этих обязательств — включали ли они только российские ОДВТ на территории двух стран или все базы и войска, правовой статус которых не урегулирован (за исключением миротворческих сил) и которые таким образом находились или до сих пор находятся на территории Грузии и Молдовы без согласия последних. Россия оспаривала правомочность увязки вопроса о ратификации АДОВСЕ с выводом ее войск. Но при этом было ясно, что Тбилиси и Кишинев вряд ли ратифицируют Договор до вывода российских войск, даже если это сделают страны НАТО.

Определенный прогресс в выполнении «стамбульских обязательств» был очевиден. Москва вывела из Грузии и Молдовы все ОДВТ. В мае 2005 г. министры иностранных дел России и Грузии достигли договоренности о выводе российских войск и передаче баз до конца 2008 года. В марте 2006 года эта договоренность была оформлена соглашениями между министерством обороны Грузии и российскими вооруженными силами. Вывод войск начался в 2005 и был завершён с опережением графика в 2007 году. Остался открытым только вопрос о российской базе в Гудауте (Абхазия), с которой были выведены ОДВТ, но которая была преобразована в штаб российских миротворческих сил, а сейчас — российского контингента в Абхазии.

Численность личного состава российской оперативной группы войск в Молдове (созданной на основе бывшей 14-й армии) сокращалась на протяжении всех 1990-х годов. В начале нынешнего десятилетия Россия приступила к выводу с территории Приднестровья и уничтожению на месте хранящихся там значительных

по своему объему запасов вооружений и боеприпасов. Однако данный процесс застопорился и в последние годы практически остановился. Если не иметь в виду российские миротворческие силы в Молдове, то речь здесь сегодня в контексте стамбульских обязательств идет о завершении вывоза боеприпасов и выводе из Приднестровья примерно 1200 российских военнослужащих.

Однако режим ДОВСЕ в последние годы подвергался испытаниям и иного рода². Дальнейшее расширение НАТО на Восток в 2004 году еще больше усилило амбивалентность положений старого ДОВСЕ. Государства, ранее входившие в Организацию Варшавского договора, теперь на деле относились к «западной» группе стран, хотя юридически они все еще числятся в составе «восточной» группы. Положения же АДОВСЕ, призванные снять это противоречие, юридически еще не вступили в силу. С 2004 г. впервые ряд стран НАТО (страны Балтии и Словения) не охвачены ограничениями и мерами верификации, предусмотренными режимом ДОВСЕ. С 2009 г. этот список пополнили Албания и Хорватия. Правда, собственные вооруженные силы стран Балтии и Словении по своей численности и по количеству ОДВТ настолько малы, что ими вполне можно пренебречь в масштабах Договора в целом и в его региональных измерениях. Однако существенное значение здесь приобретает согласование участниками Договора масштабов возможного размещения иностранных сил (разница между национальным и территориальными предельными уровнями). После 2004 года страны Балтии и Словения не раз заявляли о своей готовности присоединиться к ДОВСЕ и согласовать необходимые параметры. Но сделать это они смогут только после вступления АДОВСЕ в силу.

Предметом противоречий после 2005 года стал и вопрос о планах дислокации американских вооруженных сил в странах Центральной и Восточной Европы, но особенно — в Болгарии и Румынии. Планы создания компактных американских баз нового типа в Болгарии и Румынии, количество личного состава и ОДВТ на этих базах не меняют общей тенденции радикального сокращения американского военного присутствия в Европе (и с точки зрения численности военного персонала, и в том, что касается американских ОДВТ и военных баз). Но на нынешнем этапе эти планы сталкиваются с определенными проблемами в плане соблюдения ограничений, налагаемых ДОВСЕ на «западную» группу стран во фланговых районах. Одновременно они нарушают предельные уровни на южном фланге для «восточной» группы государств, если планируемые к дислокации в Болгарии и Румынии американские ОДВТ засчитывать в «восточную» квоту.

Общая тенденция к сокращению численности личного состава и ОДВТ как «старых», так и «новых» членов НАТО на южном фланге позволяет снять эту проблему. Но споры о том, какие страны теперь

включать в зачет предельных уровней «западной» группы — только «старые» страны НАТО или и «старые», и «новые», — продолжают. В условиях нарастания разногласий в последние годы забуксовал согласованный в рамках ДОВСЕ механизм обновления списков вооружений и военной техники, засчитываемой в ОДВТ.

Российский мораторий

Все вопросы, ставшие в контексте режима ДОВСЕ предметом разногласий или вызывавшие споры в отношениях между Россией и США, были предметом постоянных консультаций, но дальше этого дело не шло. В 2007 году Москва была вынуждена пойти на принятие неординарных мер. 26 апреля Президент Российской Федерации заявил о целесообразности, в случае отсутствия прогресса в переговорах с партнерами, объявить мораторий на исполнение Россией положений ДОВСЕ. Вплоть до тех пор, пока все государства-участники не ратифицируют Соглашение об адаптации и не начнут его строго исполнять.

По инициативе России, в июне 2007 г. в Вене была созвана чрезвычайная конференция государств-участников ДОВСЕ для обсуждения неоднократно ставившихся Москвой вопросов. В октябре и ноябре 2007 г. по инициативе России, Германии и Франции, а также России и США этот вопрос обсуждался в рамках Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. Там западные страны предложили согласовать поэтапный план параллельного решения вопросов ратификации АДОВСЕ и выполнения Россией «стамбульских обязательств». Однако договоренность на этот счет достигнута не была, поскольку российская сторона не только отклонила увязку двух этих вопросов, но и сформулировала более широкий набор требований³:

- возвращение Латвии, Литвы и Эстонии в договорное поле;
- понижение суммы предельных уровней и наличий ОДВТ стран НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного альянсом в результате двух «волн» расширения;
- полная отмена фланговых ограничений 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 не позднее 1 июля 2008 года;
- разработка условий присоединения к ДОВСЕ новых участников и дальнейшая модернизация Договора.

По сути, Россия поставила вопрос о пересмотре положений адаптированного ДОВСЕ, отчасти возвращаясь к своим нереализованным предложениям 1997 года — об установлении группового предельного

уровня ОДВТ для стран НАТО и об отмене фланговых ограничений для России. На чрезвычайной конференции в июне эти требования России приняты не были, в связи с чем 7 июля 2007 г. президент России подписал указ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров»⁴. Он вступал в силу через 150 дней после направления депозитариям и государствам-участникам соответствующего уведомления, что и произошло 12 декабря⁵.

15 декабря 2007 г. Россия не предоставила данные, которыми государства-участники ежегодно обмениваются в соответствии с требованиями Договора. С тех пор уже два года она не участвует в обмене данными — ни в промежуточном, ни в основном — в конце года. Россия перестала принимать инспекции. Хотя Москва заявила, что будет проявлять сдержанность, сегодня у многих участников Договора возникают вопросы о том, соблюдает ли она предельные уровни в своем южном фланговом районе. Такие сомнения высказываются все чаще после августовского вооруженного конфликта между Россией и Грузией в 2008 году, признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии и договоренности с ними о размещении здесь постоянных российских баз. Однако установленные Договором механизмы взаимного информирования государств и проверки, которые позволяли снимать возникающие вопросы, сейчас не работают.

Дискуссия о судьбе ДОВСЕ не прекратилась. Государства-участники Договора, за исключением России, продолжают выполнять его требования, в том числе в том, что касается обмена информацией. 28 марта 2008 г. страны НАТО изложили свое видение пути выхода из кризиса режима контроля над обычными вооружениями в Европе. Мартовская «дорожная карта» включает следующие пункты⁶:

- государства НАТО готовы приступить к ратификации АДОВСЕ параллельно с осуществлением Россией конкретных согласованных шагов по решению остающихся вопросов, относящихся к российским силам и объектам, размещенным в Молдавии и Грузии;
- НАТО и Россия будут добиваться того, чтобы все участники ДОВСЕ взяли на себя политическое обязательство и дальше соблюдать положения АДОВСЕ, не дожидаясь его ратификации;
- государства-члены НАТО, не являющиеся участниками ДОВСЕ, публично подтвердят свою готовность присоединиться к АДОВСЕ после вступления последнего в силу;
- НАТО и Россия согласуют определение «существенных боевых сил», о которых идет речь в Основопологающем акте Россия-НАТО 1997 года;
- после вступления АДОВСЕ в силу государства НАТО совместно с Россией и другими участниками Договора рассмотрят вопросы его применения. В

ходе рассмотрения будет обсуждена возможность внесения изменений в предельные уровни для наличия ОДВТ. Это позволит всем участникам, включая Россию, высказать все свои озабоченности по поводу конкретных положений АДОВСЕ.

1 апреля 2008 г. МИД России в своем комментарии к заявлению НАТО отметил позитивные элементы в объявленной позиции Альянса⁷. «Главное — это признание законных озабоченностей России в связи с критической ситуацией, сложившейся вокруг режима Договора, и готовность стран НАТО продолжать их обсуждение». При этом была подчеркнута «заявленная странами НАТО принципиальная готовность продвигать процедуры ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ, а также рассмотреть дополнительные меры по восстановлению жизнеспособности Договора, касающиеся уровней сил, присоединения к режиму Договора европейских стран, пока в нем не участвующих, а также расшифровки понятия «существенные боевые силы», составляющего один из центральных элементов обязательств по сдержанности в военной области Основопологающего акта Россия-НАТО».

Однако заявление стран НАТО не в полной мере удовлетворило Москву. Она отвергла критику в свой адрес в связи с объявлением моратория на выполнение требований ДОВСЕ вплоть до завершения процесса ратификации его адаптированного варианта. Решительно отклонила какие-либо увязки ратификации с вопросом о российских войсках в Молдове. Но главное, что не устраивает Россию — это отсутствие гарантий того, что после вступления АДОВСЕ в силу страны НАТО действительно готовы будут удовлетворительным образом обсуждать новые российские требования, идущие дальше решения вопроса о ратификации Договора.

Поэтому сегодня спор вокруг ДОВСЕ переместился в обсуждение вопроса о том, готовы ли будут страны НАТО еще до ратификации АДОВСЕ не просто дать России гарантии, что его положения будут пересмотрены после вступления Договора в силу, но и уже сейчас согласовать конкретные параметры будущих изменений по всем поставленным Россией вопросам. Включая, в том числе, и обязательство относительно дальнейшей адаптации Договора, в частности, с учетом появления принципиально новых военных технологий. По сути, именно об этом идет речь в российских предложениях, переданных НАТО в мае 2009 года. Москва приняла идею пакетного решения проблемы (параллельные поэтапные шаги по ратификации АДОВСЕ и вывод российских войск, вывоз и/или уничтожение на месте хранящихся в Приднестровье боеприпасов), но дополнила это решение требованием уже на нынешнем этапе, не дожидаясь вступления АДОВСЕ в силу, согласовать конкретные параметры пересмотра ряда его положений.

Риски, связанные с кризисом режима ДОВСЕ

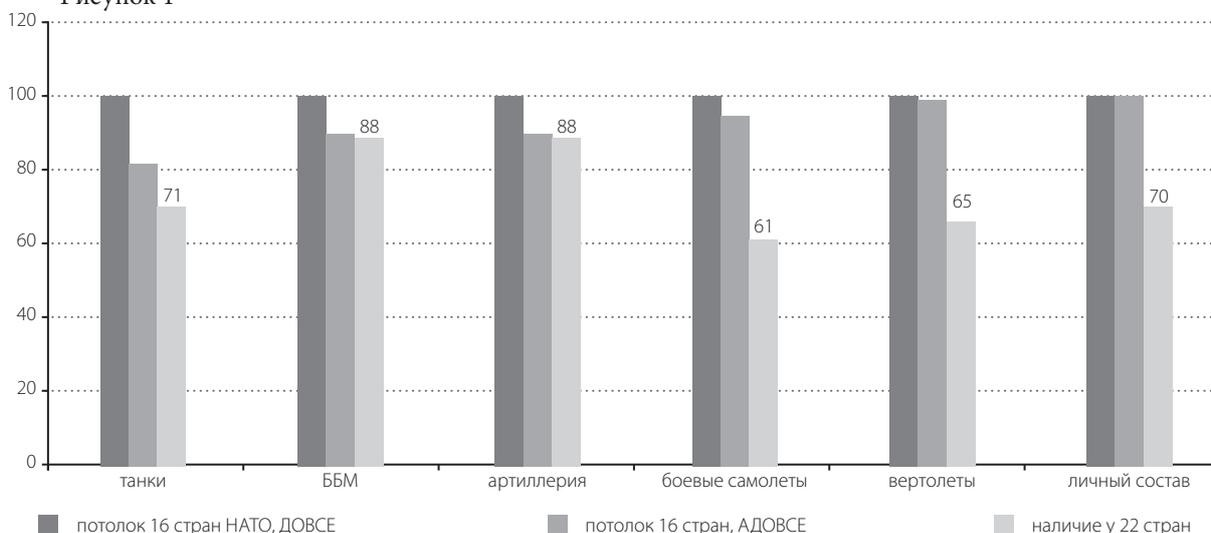
Если исходить из заявленной цели Российской Федерации — не разваливать режим ДОВСЕ, а добиться скорейшего вступления в силу адаптированного Договора, — декабрьский демарш 2007 г. (объявление моратория) ставит немало вопросов. Ведь на деле этот демарш не приблизил вступление АДОВСЕ в силу, а затруднил его ратификацию или вообще сделал ее невозможной. Особенно после августовского кризиса на Южном Кавказе 2008 года. Сомнительной представляется и драматизация ситуации вокруг адаптированного Договора, которая, очевидно, была призвана оправдать столь жесткий шаг, как введение моратория, а по сути — выхода России из ДОВСЕ. Военная обстановка в Европе не только не давала поводов для столь резких действий, но, наоборот, оставалась весьма спокойной в 1990-е, и в еще большей степени — в нынешнем десятилетии.

Недовольство очевидно устаревшими положениями Договора 1990 г. и желание как можно скорее ввести в действие его адаптированный вариант не оправдывают радикальные меры Москвы, которые поставили режим ДОВСЕ на грань развала, не предложив ничего взамен. А ведь никакой необходимости в спешке, исходя из реального положения дел, не было и нет:

- во-первых, на протяжении всего периода после подписания ДОВСЕ численность личного состава и количество ОДВТ в зоне его применения стабильно сокращались у всех стран-участниц⁸. Сегодня в наличии у стран НАТО намного меньше ОДВТ, чем это допускают предельные уровни не только ДОВСЕ, но и адаптированного Договора. При этом расширение НАТО на Восток сопровождалось не наращиванием, а сокращением его совокупной военной мощи.

- Как показано на рисунке 1, сегодня у 22 стран НАТО, являющихся участниками ДОВСЕ (без государств Балтии, Албании, Словении и Хорватии) меньше тяжелых вооружений и личного состава вооруженных сил, чем шестнадцать «старых» членов НАТО имели право иметь согласно положениям не только «старого» ДОВСЕ, но и «нового» АДОВСЕ: примерно на 30% — по танкам, на 12% — по ББМ и артиллерии, почти на 40% — по боевым самолетам, на 35% — по ударным вертолетам и на 30% — по численности личного состава. Иными словами, 22 государства НАТО сегодня не только выполняют, но и перевыполняют обязательства 16 «старых» членов Альянса и по ДОВСЕ, и по адаптированному Договору, хотя они его и не ратифицировали. Наиболее существенным сокращениям подверглись дислоцированные в Европе вооруженные силы США (см. рисунок 2), если не считать Канаду, которая полностью вывела свои войска из Европы. Существенно ниже допустимых положениями АДОВСЕ уровней количество ОДВТ у стран НАТО, прежде всего, в Центральной Европе, включая новых членов альянса, таких как Польша, Словакия, Чехия, Венгрия;
- во-вторых, вступление в НАТО не участвовавших в ДОВСЕ стран Балтии и Словении не изменило эту общую картину. Не меняет ее и вступление в альянс Албании и Хорватии. И у 26, и у 28 государств НАТО меньше ОДВТ, чем 16 «старых» ее членов могли бы иметь на основании скорректированных предельных уровней адаптированного Договора. При этом следует иметь в виду, что вплоть до последнего времени рекомендации штаб-квартиры НАТО особенно новым членам Альянса заключалась в целесообразности дальнейшего понижения уровней их вооруженных сил и вооружений;

Рисунок 1



Источник: база данных СИПРИ

■ «Круглый стол» по вопросам разоружения

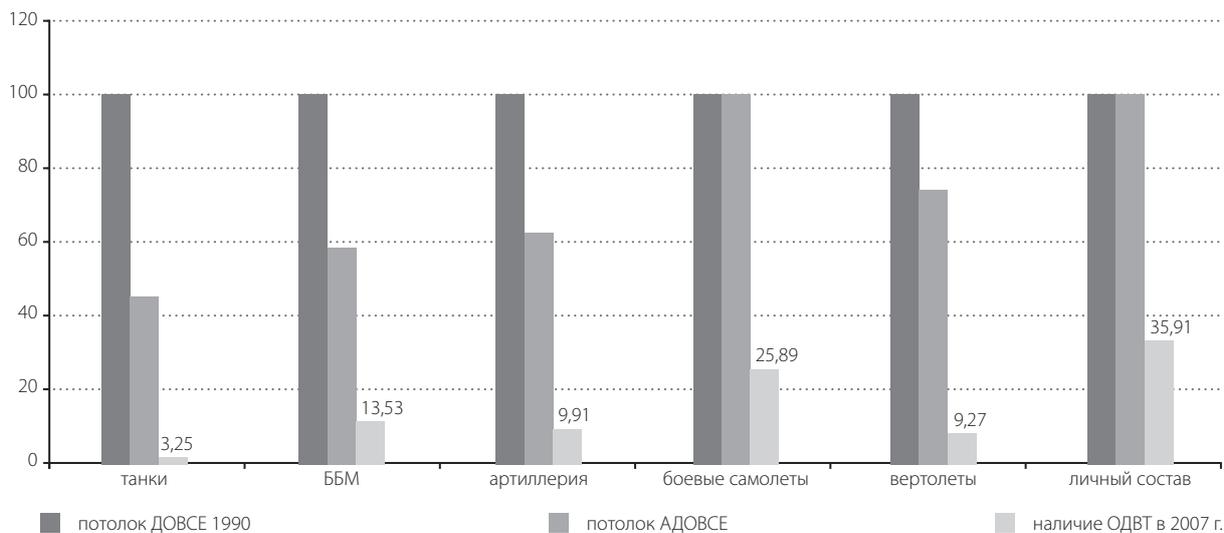
— В-третьих, если к этому добавить то обстоятельство, что число постоянно боеготовых частей стран НАТО после окончания холодной войны радикально сократилось, а боеготовые части, способные к мобильному развертыванию сегодня практически полностью задействованы в операциях альянса за пределами Европы и прежде всего — в Ираке и Афганистане, — то становится очевидно, что никакой необходимости столь драматично подталкивать НАТО к ратификации адаптированного Договора не было.

В то же время неопределенный по длительности мораторий на выполнение Россией своих обязательств по ДОВСЕ связан с существенными издержками, которые нарастают тем больше, чем дольше Россия остается в режиме моратория. В случае дальнейшей эрозии и тем более развала режима ДОВСЕ эти издержки значительно перевесят любые гипотетические выгоды от демарша 2007 года. ДОВСЕ и его адаптированный вариант, прежде всего, — это единственный международно-правовой инструмент, ограничивающий развертывание вооруженных сил США и НАТО в Европе, в том числе — в новых государствах-членах альянса. Если у российского

руководства есть какие-либо сомнения относительно намерений США и НАТО в отношении нашей страны, то от этого инструмента отказываться тем более неразумно. Нет никакого смысла отказываться от пусть даже несовершенного (а он — далеко не совершенен) Договора 1990 года, не дождавшись вступления в силу более совершенного инструмента — адаптированного ДОВСЕ. Тем более что все его участники (единственное исключение — Азербайджан) соблюдают требования адаптированного Договора, хотя и не ратифицировали его.

Далее, мораторий не приблизил момент вступления адаптированного ДОВСЕ в силу, но при этом поставил под угрозу весь режим контроля над обычными вооруженными силами в Европе. И чем дольше длится мораторий — тем большей становится эта угроза. Российская Федерация не участвовала в ежегодном обмене информацией в 2007, 2008 и 2009 годах. Пока страны НАТО добросовестно выполняют свои обязательства по ДОВСЕ. Но чем дольше считает себя свободной от них Россия — тем меньше оснований у стран Альянса выполнять их в одностороннем порядке. Все громче звучат голоса тех, кто призывает последовать примеру России и по существу похоронить Договор.

Рисунок 2



Источник: база данных СИПРИ

Первое очевидное следствие российского моратория — падение интереса Конгресса США к ратификации АДОВСЕ уже в 2008 году. Трудно представить себе, что после кризиса 2008 года на Кавказе этот Договор будет ратифицирован не только Конгрессом, но и парламентом Грузии. А без этого он не вступит в силу. Иными словами, сегодня ожидать быстрой ратификации Договора не приходится, и чем дольше будет затягиваться введенный Россией мораторий, тем сложнее будет решать эту задачу.

В случае же провала ратификации АДОВСЕ и невозврата России в ДОВСЕ нам следует исходить из

того, что заявленная цель интеграции стран Балтии в установленный Договором режим и дальнейшего изменения его положений таким образом, чтобы в нем более полно учитывались наши озабоченности, достигнута не будет. Конечно, будет достигнута другая заявленная цель — Россия развяжет себе руки в том, что касается ее военной политики на Северном и Южном Кавказе. Но эту задачу (сомнительной целесообразности) мы решим ценой утраты транспарентности в военной сфере и ограничений на развертывание сил США и НАТО в том числе в новых странах-членах Альянса. Согласовать же новый договор об обычных вооружениях в Европе еще сложнее, чем ратифицировать уже подписанный.

Конечно, не следует ожидать, что НАТО немедленно воспользуется развалом ДОВСЕ и начнет наращивать свои вооруженные силы в Европе — сначала до позволенных Договором уровней, а потом и сверх них. Но дальнейшее понижение уровней вооружений в Европе, на которое можно было рассчитывать при сохранении Договора, вполне может затормозиться, а через некоторое время эта тенденция может частично измениться на обратную. Ведь именно к этому будет подталкивать стороны утрата взаимной прозрачности военной деятельности, которую обеспечивал Договор. В условиях нынешнего нарастания взаимного недоверия такое развитие событий более чем вероятно.

Рекомендации

Вывод из нашего анализа простой: чем дольше продолжается мораторий, тем большими будут связанные с ним издержки и тем меньше — выгоды, на которые может рассчитывать Россия. Поскольку вряд ли реалистично ожидать, что в обозримой перспективе Москва откажется от моратория и вернется в «старый» ДОВСЕ, вопрос сводится к тому, каким образом можно сократить связанные с такой политикой издержки и сохранить перспективу ратификации АДОВСЕ в среднесрочной или хотя бы долгосрочной перспективе.

Ключевой задачей, на наш взгляд, в этих условиях является *сохранение транспарентности военной деятельности в зоне применения ДОВСЕ*. Ведь если будет происходить дальнейшая эрозия установленного им режима контроля над вооружениями, то начнется она, прежде всего, с прекращения ежегодного обмена данными. Нам представляется, что Россия вполне может подать сигнал о том, что она не желает такого развития событий. И подать она его может, не возвращаясь формально в «старый» ДОВСЕ. Для этого достаточно *в порядке жеста доброй воли вернуться к практике ежегодного обмена данными, начав с промежуточного обмена в 2010 г. и в полном объеме — в декабре 2010 г.* Если этот шаг будет подкреплен возобновлением вывоза боеприпасов из Приднестровья, то сигнал из Москвы, безусловно, будет многократно усилен.

Конечно, сегодня сложнее будет решать вопрос о военном присутствии России в Абхазии и Южной Осетии. Но и этот вопрос мог бы стать предметом обсуждения нового *субрегионального режима укрепления доверия и контроля над вооружениями на Кавказе*, который мог бы создать рамки для нового понимания параметров «южного фланга» в зоне применения Договора.

Поскольку сегодня решающее значение приобретает фактор времени, представляется целесообразным не ограничивать обсуждение вопросов контроля над вооружениями только рамками АДОВСЕ. Параллельно можно *предложить НАТО (не исключая при этом участие Беларуси, Молдовы и Украины) в подтверждение и развитие положений основополагающего акта согласовать договоренность*, которая включала бы следующие положения:

- подтверждение безусловной приверженности целям, принципам и положениям АДОВСЕ, а также общей цели его скорейшей ратификации;
- взаимное обязательство соблюдать установленные им национальные и территориальные предельные уровни;
- национальные и территориальные предельные уровни для новых стран-членов НАТО, для которых такие уровни не установлены АДОВСЕ, поскольку они еще не являются участниками Договора;
- параметры и порядок взаимного обмена информацией и ее верификации (проведения инспекций);
- подтверждение обязательства НАТО не размещать на постоянной основе на территории новых стран-членов существенные боевые силы и объекты инфраструктуры усиления;
- подтверждение обязательства России (по АДОВСЕ) не размещать на постоянной основе на территории Калининградской и Псковской областей существенные боевые силы;
- согласованное определение понятия существенных боевых сил, учитывающее взаимный характер обязательств России и НАТО.

Согласовать все детали такой договоренности будет непросто. Такое предложение неизбежно встретит оппозицию внутри НАТО со стороны ряда государств и, прежде всего, тех ее новых членов, которые не участвуют в ДОВСЕ, а также тех, которые сегодня добиваются возврата НАТО к планированию коллективной территориальной обороны ее членов. Однако такой переговорный вариант, по крайней мере, не будет заложником сегодняшней ситуации в Закавказье, которая вряд ли изменится к лучшему в обозримой перспективе. Развязки на южном фланге можно было бы искать отдельно, в рамках предложенного выше согласования субрегионального режима контроля над вооружениями.

Правда, было бы логично предположить, что в случае согласия НАТО на такой переговорный формат, диалог Москвы с Брюсселем (с возможным подключением к нему Киева, Кишинева и Минска), скорее всего, пришлось бы вести параллельно с переговорами о субрегиональном контроле над вооружениями на Кавказе. В данном случае имеется в виду одновременное вступление соответствующих договоренностей в силу. По сути это — альтернативный способ реализации «пакетного» решения при сохранении его содержания.

Summary: *The author addresses the problems of conventional arms control in Europe in contemporary configuration of International Relations system. The article focuses on the primary amendments, which were introduced to the Treaty on conventional weapons as a result of changes on the international arena. The crisis of conventional arms control regime is visualized through the prism of new challenges to global security. The article concludes with policy recommendations on maintaining the viability of the Treaty on conventional arms.*

■ «Круглый стол» по вопросам разоружения

<i>Ключевые слова</i>	<i>Keywords</i>
Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), Закавказье, Д. Медведев, НАТО, ОБД, ОДВТ, Обама, США, фланговые ограничения	Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE), Transcaucasia, NATO, Warsaw Treaty Organization, Dmitri Medvedev, armaments and military equipment limited by the CFE, Obama, USA, flank limits

Примечания

1. О переговорах по коррекции положений и адаптации ДОВСЕ см., в частности: Цельнер В., Дунай П. Когда прошлое встречается с будущим: Адаптация Договора об ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 1996/1997: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе / Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург; МГИМО / отв. ред. Русского издания А.Загорский. — М., 1998. — С. 285–307; Дунай П., Цельнер В. Адаптация Договора об ОБСЕ: или постепенная маргинализация, или разработка новой концепции контроля над вооружениями в Европе // Ежегодник ОБСЕ 1998/1999: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург; МГИМО) / отв. ред. Русского издания А.В.Загорский. — М., 2001. — С. 345–363.
2. Подробнее см., в частности: Schmidt H.-J. Ende oder Neuordnung der konventionellen R?stungskontrolle? — HSFK-Report. — 2008. — N 3. — S. 12–22.
3. Выступление руководителя делегации Российской Федерации, директора Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД России А.И. Антонова на чрезвычайной конференции государств-участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе, Вена, 12 июня 2007 года. См. также: Kulebyakin V. European Security and the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe // The Future of Conventional Arms Control in Europe / W. Zellner; H.-J. Schmidt; G. Neuneck (eds). — Baden-Baden: Nomos, 2009. — P. 245–253.
4. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/880326BE49BD45A0C325731800324EED.
5. Строго говоря, положения ДОВСЕ не содержат процедуры приостановления его действия для кого-либо из государств-участников. Однако остальные участники Договора, не теряя надежды на возвращение России в режим ДОВСЕ, сочли возможным закрыть на это обстоятельство глаза и продолжают в одностороннем порядке выполнять Договор.
6. NAC Statement on CFE. NATO Press Release (2008)047, 28 Mar. 2008 (<http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html>).
7. Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с заявлением НАТО по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F8D7A272309F20AFC325741E004F193D.
8. Сегодня свои лимиты по ОДВТ в зоне применения договора превышает только Азербайджан.