

ДОВСЕ: европейский вектор российско-американских отношений в рамках политики разоружения

Картышев Павел Борисович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Аспирант

pavelkartyshev@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается основное содержание Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) с точки зрения эффективности его в современных условиях. Основной акцент сделан на влияние ДОВСЕ на российско-американские отношения в контексте системы международной безопасности, созданной после Второй мировой войны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политика разоружения, международная безопасность, российско-американские отношения, международные институты, Договор об обычных вооруженных силах в Европе, НАТО, ОВД, ОБСЕ

Kartyshev P. B.

CFE: the European Vector of the Russian-American Relations within Disarmament Policy

Kartyshev Pavel Borisovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Graduate Student

pavelkartyshev@gmail.com

ABSTRACT

In the article described the main contents of the Contract on restriction of conventional arms in Europe from the point of view of its efficiency in modern conditions. The main emphasis is placed on influence of the CFE on the Russian-American relations in the context of system of the international security created after World War II.

KEYWORDS

policy of disarmament, the international security, the Russian-American relations, the international institutes, the Contract on restriction of conventional arms in Europe, NATO, the Warsaw pact, OSCE

Политика разоружения после Второй мировой войны стала одним из ключевых стабилизационных механизмов сдерживания крупномасштабных военных действий на европейском континенте. Однако в меняющемся мире, после распада биполярной системы все большую роль на мировой арене играет западный блок государств, возглавляемый США.

Некоторые эксперты отмечают, что в результате военного конфликта на Украине «российско-американские отношения фактически оказались отброшенными на самую низкую точку со времен последнего всплеска „холодной войны“ начала 1980-х гг. — кризиса вокруг развертывания ракет средней и меньшей дальности в Европе» [1]. Как российские, так и американские СМИ ведут настоящую информационную войну начиная с февраля 2014 г., причем в отечественных СМИ

обсуждается возможность военного конфликта России с Западом, и в частности, с США. Решения о размещении дополнительного контингента и военных баз НАТО в Польше, Румынии, Латвии и Литве, а также о создании европейских сил быстрого реагирования, принятые на Саммите НАТО 4–5 сентября 2014 г. в Уэльсе, создают дополнительную конфликтогенность в регионе и не способствуют улучшению российско-американских отношений. В свете последних международных событий, связанных с вооруженным конфликтом на Украине и обострением отношений России со странами Западной Европы и США, особую значимость приобретает вопрос о применении ДОВСЕ как одного из механизмов снижения конфликтогенности на европейском континенте, а также делает актуальным вопрос о том, насколько адекватна адаптация ДОВСЕ современным условиям. Анализ собственной безопасности и безопасности других стран и групп государств, равно как и оценка возможной внешней угрозы, основывается на количественных и качественных параметрах вооруженных сил и обычных вооружений. При этом необходимо учитывать их структуру, размеры, конфигурацию и локализацию, а также уровень боеспособности и мобильности. Например, в советской военной доктрине в период с 1950-х по 1960-е гг. приоритет отдавался ракетно-ядерной войне при одновременном использовании обычных и ядерных вооружений. К 1970-м гг. роль обычных вооружений становится более самостоятельной, поскольку уже допускалась возможность ведения военных действий без применения ядерного оружия, исключительно обычными средствами. В учебниках по военному делу тех лет прямо указывалось, что разработка советской наукой способов ведения боя в условиях ядерной войны «не исключает возможности применения только обычных вооружений» [2, с. 345].

В условиях неоспоримого превосходства стран Североатлантического альянса по ядерным вооружениям в Европе и при их готовности применить такое оружие первыми, основной задачей советского сухопутного контингента объявлялась ликвидация оперативно-тактических ядерных вооружений противника, а также полный разгром сил противника его группировок на континентальном театре военных действий, захват вражеской территории [3, с. 315].

Соответственно, советское руководство считало обычные вооружения средством преимущественно наступательной тактики. В результате Организация Варшавского договора значительно нарастила обычные вооружения и достигла перевеса в этой сфере в сравнении с силами НАТО. В начале 1967 г. соотношение обычных вооружений между ОВД и странами НАТО достигло следующих пропорций: количество танков 2:1, артиллерии 3:1 [Там же]. Позднее страны ОВД руководствовались принципом «разумной достаточности», который и положил начало сокращению огромного потенциала обычных вооружений, накопленных на европейском континенте.

В отличие от СССР, в Западной Европе и США в 60–70-х гг. была распространена концепция краткосрочной войны с потенциалом эскалации до глобального ядерного противостояния. Именно поэтому среди западных политических сил доминировала позиция ядерного сдерживания, которая предполагала стабилизацию ситуации с помощью угрозы превентивного ядерного удара. Таким образом, в европейских странах и в США в области ядерно-ракетного вооружения доминировала наступательная стратегия, в то время как обычные вооружения предполагалось использовать только для обороны [11, р. 255]. В этом заключалось принципиальное отличие советской и западной стратегий в сфере обычных вооружений.

К 1980-м гг. Советский Союз достиг неоспоримого количественного перевеса по обычным вооружениям по сравнению со странами НАТО и в том числе с США.

В ответ на это Соединенные Штаты поставили перед собой задачу превзойти технологически своего геополитического соперника. Американскими военными с этого времени уже не исключалась вероятность ведения длительной войны без превентивного ядерного удара, и в итоге в США появилась концепция войны с помощью обычных вооружений [Ibid].

Однако после распада ОВД изменился сам характер угроз на европейском континенте, и на первый план в числе задач обычных вооружений вышли методы миротворчества и миротворческих миссий. Взаимодействие такого рода было успешно продемонстрировано в Югославии и на Северном Кавказе. Таким образом, к концу 1980-х гг. роль обычных вооружений в военном стратегическом планировании существенно возрастает. В период конфликта в Косово, например, рассматривался вопрос о вероятности российских поставок в Югославию систем противовоздушной обороны С-300. Военные эксперты выражали тогда уверенность, что в случае передачи такого оружия Белграду исход конфликта между СРЮ и странами НАТО мог быть совершенно иным [Ibid]. Кроме практического назначения, обычные вооружения имеют еще и статусное измерение — например, проблема размещения воинских контингентов иностранных держав на территории страны ассоциируется с потерей независимости и угрозой безопасности границ, что имеет большое влияние на массовое сознание. Следует отметить, что основная масса документов и обязательств, связанных с безопасностью стран европейского континента, относятся ко всему региону и охватывают все страны, которые входят в ОБСЕ. Однако некоторые соглашения, имеющие глобальную значимость для всей системы международной безопасности, касаются только некоторых держав. К числу таких документов относится Договор об обычных вооруженных силах в Европе, в числе стран-участниц которого есть не только европейские страны, но и США как один из основных центров силы на геополитической арене. С юридической точки зрения ДОВСЕ представляет собой правовой инструмент высокой степени сложности и включает в себя 23 статьи и целый ряд протоколов к основному документу [Ibid]. В документе контроль над обычными вооружениями является комплексным понятием, объединяющим разнообразные меры в сфере сокращения вооружений и военной деятельности, которые не связаны с оружием массового поражения [4, с. 58].

Следует также отметить отличия в формате переговорного процесса: если в сфере сокращения и ограничения ядерных вооружений переговоры ведутся на двустороннем уровне между странами — членами «ядерного клуба», то по вопросам сокращения обычных вооружений максимальная эффективность достигается в формате многосторонних консультаций в рамках международных институтов, которые не только выполняют контролирующие и совещательные функции, но и являются инициаторами и модераторами самого переговорного процесса.

Многие отечественные и зарубежные исследователи отмечают, что в настоящее время наблюдается кризис институтов системы международной безопасности, обосновывая этот тезис тем, что ни ОБСЕ, ни ООН не использовались в должной мере в решении конфликтов последних лет. Напротив, страны, чьи интересы оказались затронутыми в ходе конфликта, старательно избегают практических шагов в рамках ОБСЕ и ООН по его решению. Такая стратегия поведения стран — членов НАТО, ЕС является крайне тревожным сигналом с точки зрения исторического опыта: слабое взаимодействие конфликтующих стран в правовом поле международных институтов говорит о слабости всей системы международной безопасности, созданной после Второй мировой войны. Необходимо отметить, что мандат перегово-

ров об уровнях обычных вооружений в Европе был утвержден в ходе переговорного процесса в Вене в период 1986–1989 гг. в рамках встреч СБСЕ. Интересно, что в американской литературе того времени особенно подчеркивалась значимость проведения таких переговоров для «укрепления стабильности, мира и безопасности» [6, р. 108]. Переговоры по сокращению обычных вооружений впервые были проведены в рамках СБСЕ 23 странами — членами НАТО и ОВД. В результате в Париже 19 ноября 1990 г. было подписано обязательное соглашение, получившее известность как Договор об ОВСЕ. Документ содержит положения, устанавливающие баланс обычных вооружений на более низком уровне между двумя блоками. В частности, в Договоре определялись допустимые уровни обычных вооружения для стран двух блоков по пяти основным категориям обычных вооружений: предельное количество танков составляло 20000 ед., 20 000 орудий артиллерии 100 мм калибра и выше, не более 30 000 бронированных машин, 6800 самолетов военной авиации, 2000 боевых вертолетов [Ibid].

Следует отметить, что район, подконтрольный действию ДОВСЕ, включал все островные и континентальные территории стран НАТО и ОВД до Уральского горного хребта, а также азиатскую часть Турции, кроме приграничного района с Ираном, Сирией и Ираком. В этом ареале, согласно ДОВСЕ, выделялось несколько районов, в которых государствам обоих блоков было разрешено иметь равное количество обычных вооружений. После распада Советского Союза под действие ДОВСЕ подпадают, таким образом, Казахстан и Россия по территории западнее от реки Урал и от Каспийского моря. В соответствии с «правилом достаточности», Договор ограничивал долю вооружений, которой могла владеть одна страна — не больше одной трети от общих пределов, установленных в документе. При этом все дополнительные вооружения и техника подлежали уничтожению в сорокамесячный срок со дня вступления ДОВСЕ в силу (через 10 дней после ратификации документа законодательным органом страны). Особую важность имеет тот факт, что сокращение обычных вооружений в Европе не должно было привести к накоплению данного вида вооружений в других частях света, в частности, на территориях стран Ближнего Востока [16, р. 1223].

Данный постулат предполагает, что страны, подпадающие под действие ДОВСЕ, не должны продавать третьим странам излишки своих вооружений, хотя прямого запрета на такие действия нет. В результате стали возможны такие ситуации, как заявление Беларуси в 1995 г. о желании продать свои боевые танки по причине нехватки собственных средств на их уничтожение [15, р. 128].

Особенное беспокойство у США вызывала проблема сокращения избытка вооружений, которые ограничивались ДОВСЕ, дислоцированных в РФ за Уральским хребтом и на флангах — на Черноморском флоте и на территории Северного Кавказа. Итогом стали претензии США, продвигаемые с помощью НАТО в 1991 г., о соблюдении режима ДОВСЕ, а также по поводу того, что руководство СССР еще перед подписанием Договора просто переместило за Урал 57300 ед. боевой техники и вооружений, оговоренных в ДОВСЕ, а также три дивизии, которые подлежали сокращению, в состав ВМФ. Получалось, что СССР сообщал заведомо заниженные данные о количестве ОДВТ [17, р. 243].

В конце 1995 г. Россия сообщила американским партнерам информацию о том, что в рамках ДОВСЕ ею были уничтожены следующие вооружения, размещенные к востоку от Урала: 938 ББМ, 1518 боевых танков. При этом российская сторона приводила американским партнерам данные о том, что большая часть этой техники была выведена из строя в силу погодных условий, поскольку дислоцировалась прямо под открытым небом. Видимо, для США такое обращение с вооружениями было не совсем понятным, и поэтому информация российских военных вызвала шквал подозрений в сокрытии боевой техники [13, р. 50]. Для Черноморского флота рос-

сийская сторона приводила аналогичные данные о ликвидации танков в числе 375 от 602, которые подлежали сокращению, и 1059 ББМ от 1725 подлежащих сокращению.¹ Особенную сложность в отношениях между США и Россией в сфере разоружения в рамках ДОВСЕ являлся вопрос о фланговых квотах для России. Соблюдая и отстаивая интересы своей национальной безопасности, Россия с 1993 г. настаивала на отмене ограничений по флангам. Страны — члены НАТО пошли в данном вопросе на уступки, причем в большей степени благодаря позиции Германии, но полностью фланговые ограничения не были отменены. На обзорной конференции экспертов по контролю над соблюдением условий ДОВСЕ, состоявшейся в мае 1996 г., сторонам удалось достичь компромисса по вопросу фланговых ограничений: они оставались неизменными, но Россия получила три года для того, чтобы привести количество своих вооружений в соответствие с требованиями ДОВСЕ. Договором также предусмотрен механизм контроля за соблюдением достигнутых решений. Так, согласно ст. XIII Договора, для стран — участниц ДОВСЕ действует режим обмена информацией, режим контроля, включающий инспектирование и наблюдение за ликвидацией оговоренных в Договоре типов обычных вооружений. С одной стороны, режим обмена информацией был направлен на большую «прозрачность» отношений в сфере разоружения, с другой — давал возможность США постоянно и не нарушая международного права наблюдать за действиями России по сокращению обычных вооружений. Целью США в данном случае было достижение такого паритета сил, который не позволил бы России доминировать по количеству вооружений в регионе ЦВЕ [14, р. 167]. В рамках Договора в период с ноября 1992 по март 1993 г. было произведено 100 инспекций [5, с. 228]. После вступления ДОВСЕ в силу в 1992 г. и до момента его модификации в 1999 г. было предпринято 5700 инспекционных комиссий всеми странами — участниками ДОВСЕ [8, р. 277]. Следует отметить, что в Договоре предусматривается четыре различных типа инспектирования, а после его модификации было сформировано еще два. Документом четко установлены обязанности и права инспекторов, равно как правила и условия их деятельности [9, р. 201].

Следует отметить, что основным качеством модернизированного Договора стала трансформация блокового состава в систему национальных государств-участников. Если по первоначальным условиям ДОВСЕ у каждой группы стран НАТО и ОВД были свои предельные уровни вооружений, то в адаптированном варианте документа предусматривалось право государства-участника иметь определенное количество вооружений исходя из национального уровня. Это означает, что для каждого государства устанавливается предельный уровень обычных вооружений, который страна может развернуть в подпадающем под действие ДОВСЕ районе. Также в адаптированном ДОВСЕ фиксируется предельный территориальный уровень, который определяет количество сил, разрешенное для данного государства (включая иностранное военное присутствие) [7, р. 18]. В итоге центральная часть европейского континента охватывалась мерами стабилизации: были установлены пониженные территориальные уровни для обычных вооружений Венгрии, Чехии, Польши, Словакии. Договор не предусматривает повышения этих уровней, равно как и для Украины, Белоруссии и Германии [12].

При этом следует отметить очень важный в свете современных событий аспект: согласно адаптированному Договору, страны — члены НАТО обязались не размещать на постоянной основе дополнительные контингенты на территории новых стран-участниц. Таким образом, размещение четырехтысячного контингента НАТО в Польше, Латвии, Румынии и Литве, решение о котором было принято

¹ См.: Ежегодник СИПРИ 1996 года. Вооружения, разоружение и международная безопасность. М. : Наука, 1997. С. 620–621.

на сентябрьском Саммите НАТО в 2014 г. является прямым нарушением достигнутых в рамках ДОВСЕ договоренностей. Необходимо отметить, что в адаптированном Договоре суммарный объем прав участников Североатлантического альянса по сравнению с прежними квотами вооружений был существенно сокращен: по танкам соотношение снизилось на 4798 ед., по артиллерии — на 4000 ед., по БМ — на 3879 ед. Причем такое соотношение было достигнуто именно за счет сокращения американского военного присутствия в Европе. Например, по танкам США снизили объем вооружений более чем вдвое: с 4005 до 1798 ед. [10, р. 353]. В Договоре, однако, оговорено право государств на «временное чрезвычайное развертывание» на своей территории до 459 ед. танков, 420 ед. артиллерии, 723 БМ иностранных государств свыше установленных уровней наземных вооружений. Политика НАТО по эскалации напряженности в непосредственной близости от границ России противоречит положениям адаптированного ДОВСЕ, ставя под вопрос эффективность данного соглашения как действенного инструмента достижения международной безопасности. Во многом этими причинами обусловлен односторонний мораторий на ДОВСЕ со стороны России, введенный Указом Президента РФ от 12 ноября 2007 г. и вступивший в силу в декабре того же года. Согласно Указу, мораторий стал необходимой мерой по обеспечению безопасности границ России вследствие политики НАТО и США по расширению блока на Восток. Снять мораторий на ДОВСЕ американская сторона просила неоднократно, как в рамках НАТО, так и на двусторонних встречах, мотивируя тем, что Договор не содержит пункта о возможности одностороннего моратория. Однако, события на Украине, политика санкций и политика усиления военного присутствия НАТО в Европе показали дальновидность решения Президента В. В. Путина о введении моратория с целью соблюдения интересов национальной безопасности РФ. Тем более что до сих пор страны — члены НАТО, в отличие от России, Казахстана и Беларуси, не ратифицировали текст адаптированного документа.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующий вывод: Договор об ограничении обычных вооружений в Европе является широким инструментом для достижения стабильности и мира в регионе, однако полный его функционал может быть реализован только после ратификации текста адаптированного Договора, прекращения военной экспансии НАТО на Восток, а также после длительного переговорного процесса в рамках ОБСЕ по вопросам согласования интересов всех стран — участниц Договора. Основным же индикатором эффективности ДОВСЕ являются отношения между Россией и США, поскольку в состоянии новой «холодной войны» только переговорный процесс в рамках международных институтов может остановить или нивелировать соперничество двух ведущих мировых держав.

Литература

1. Арбатов А. Военно-политические аспекты отношений США с Россией // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intertrends.ru/nineteenth/004.htm>
2. Военная история : учебник для военных училищ. М. : Военное издательство Министерства обороны СССР, 1971.
3. Военно-технический прогресс и Вооруженные силы СССР. М., 1982.
4. Пьер Э. Распространение обычных вооружений: изменившиеся параметры, новые подходы // США. Экономика. Политика. Идеология. 1994. 11.

5. *Шарп Дж.* Контроль за обычными вооружениями в Европе // Ежегодник СИПРИ, 1993. Международная безопасность и разоружение. М. : Наука, 1993.
6. *Auton G. P.* Arms Control and European Security. N. Y., 1989.
7. *Boese W., Fischer C.* Pragmatism in practice: CFE seeks to secure Europe's future // Jane's Intelligence Review. 2000. № 2.
8. *Czempiel Ernst-Otto.* Ten Years of Verification-Developments and Perspectives // OSCE Yearbook, 2002. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 2003.
9. *Dekker Guido Den.* The Law of arms control. International Supervision and Enforcement. Printed in the Netherlands: Kluwer Law International, 2001.
10. *Dunay P., Zellner W.* The Adaptation of the CFE Treaty — Between Creeping Marginalization and a New Conceptual Definition of European Arms Control // OSCE Yearbook, 1999. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 2000.
11. *Freedman L.* The Evolution of Nuclear Strategy. New York, 1981.
12. *Fudge* Pervades the Menu in Istanbul // Financial Times. 2003. 17 november.
13. *Graaf Henny van der.* New verification regimes in Europe: CFE, CSBM and Beyond U Verification at Vienna Monitoring Reductions of Conventional Armed Forces. Amsterdam, 1992.
14. *Heinz K.* Die Abrüstung konventioneller Streitkräfte und ihre Kontrolle. Erste praktische Erfahrungen // Europa - Archiv. 1993. № 6.
15. OSCE Handbook. Third Edition. Vienna : Published by the Secretariat of the Organization for Security and Cooperation in Europe, 2002.
16. Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Paris 19 November 1990 // The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972–1993 / Arie Bloed (ed.). Dordrecht/Boston/London, 1993.
17. *Wallner J.* The Implementation of Conventional Arms Control Agreements // OSCE Yearbook 1995/1996. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 1997. P. 243.

References

1. *Arbatov A.* Military and political aspects of the relations of the USA and Russia [Voenno-politicheskie aspekty otnoshenii SShA s Rossiei] // International processes. Journal of the theory of the international relations and world politics [Mezhdunarodnye protsessy. Zhurnal teorii mezhdunarodnykh otnoshenii i mirovoi politiki]. [An electronic resource]. URL: <http://www.intertrends.ru/nineteenth/004.htm>
2. *Military history* [Voennaya istoriya]. The textbook for military colleges. M. : Military publishing house of the Ministry of Defence of the USSR [Voennoe izdatel'stvo Ministerstva oborony SSSR], 1971. P. 345.
3. *Military and technical progress and Armed Forces of the USSR* [Voenno-tekhnicheskii progress i Vooruzhennye sily SSSR]. M., 1982. P. 315.
4. *Pierre E.* Distribution of conventional arms: the changed parameters, new approaches [Rasprostranenie obychnykh vooruzhenii: izmenivshiesya parametry, novye podkhody] // USA. Economy. Policy. Ideology [SShA. Ekonomika. Politika. Ideologiya]. 1994. 11. P. 58.
5. *Sharp J.* Control of conventional arms in Europe [Kontrol' za obychnymi vooruzheniyami v Evrope] // SIPRI Year-book. 1993. International security and disarmament. M.: Science [Nauka], 1993. P. 228.
6. *Auton G. P.* Arms Control and European Security. N.Y., 1989.
7. *Boese W., Fischer C.* Pragmatism in practice: CFE seeks to secure Europe's future // Jane's Intelligence Review. 2000. № 2.
8. *Czempiel Ernst-Otto.* Ten Years of Verification-Developments and Perspectives // OSCE Yearbook, 2002. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 2003.
9. *Dekker Guido Den.* The Law of arms control. International Supervision and Enforcement. Netherlands: Kluwer Law International, 2001.

10. Dunay P., Zellner W. *The Adaptation of the CFE Treaty — Between Creeping Marginalization and a New Conceptual Definition of European Arms Control* // OSCE Yearbook, 1999. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 2000.
11. Freedman L. *The Evolution of Nuclear Strategy*. N. Y., 1981.
12. *Fudge Pervades the Menu in Istanbul* // Financial Times. 2003. 17 november,
13. Graaf Henny van der. *New verification regimes in Europe: CFE, CSBM and Beyond U Verification at Vienna Monitoring Reductions of Conventional Armed Forces*. Amsterdam, 1992.
14. Heinz K. *Die Abrüstung konventioneller Streitkräfte und ihre Kontrolle. Erste praktische Erfahrungen* // Europa - Archiv. 1993. № 6.
15. OSCE Handbook. Third Edition. Vienna : Published by the Secretariat of the Organization for Security and Cooperation in Europe, 2002.
16. Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Paris 19 November 1990 // The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972–1993 / Arie Bloed (ed.). Dordrecht/Boston/London, 1993.
17. Wallner J. *The Implementation of Conventional Arms Control Agreements* // OSCE Yearbook 1995/1996. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 1997. P. 243.