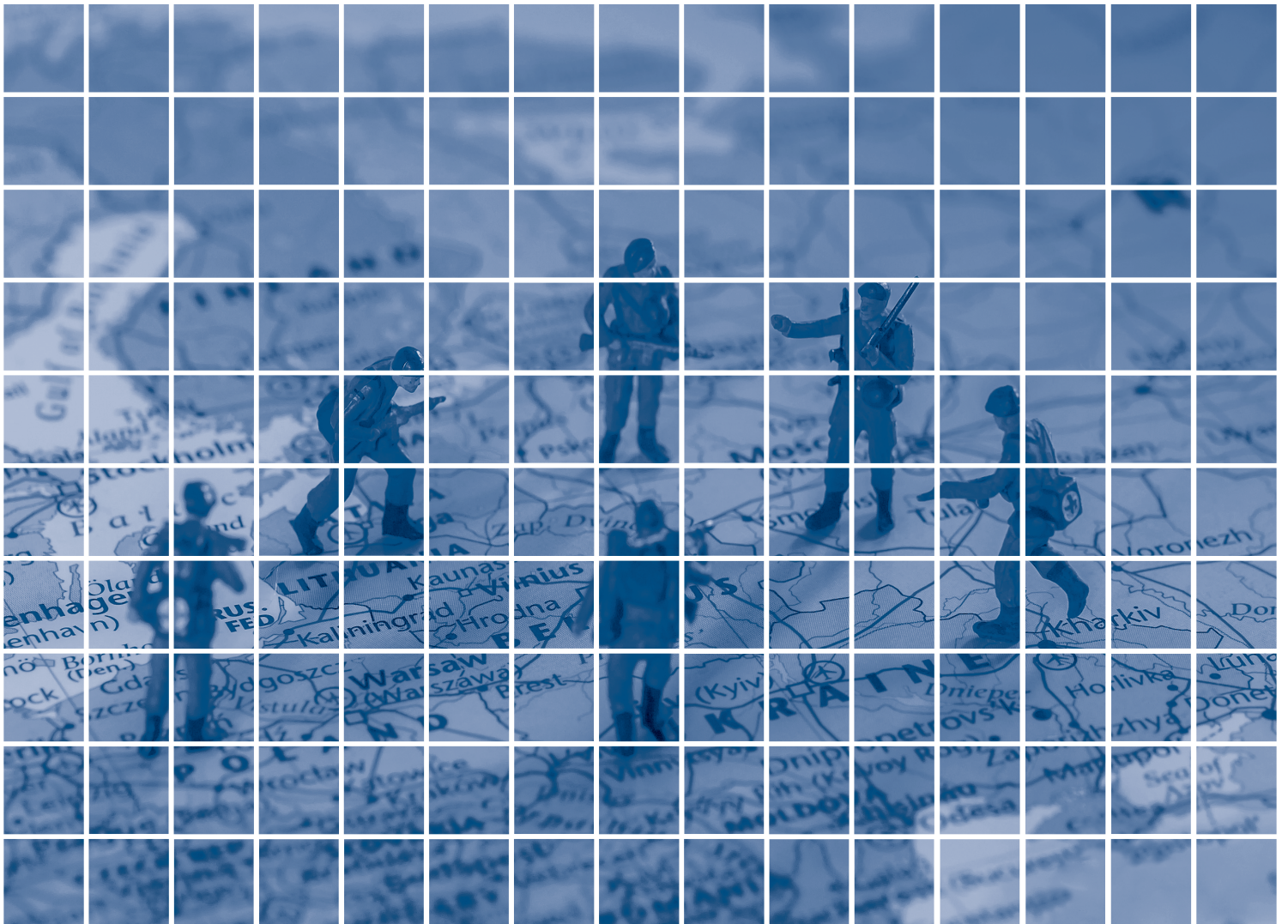


# Снижение рисков конвенционального сдерживания в Европе

Контроль над вооружениями в зонах  
соприкосновения России и НАТО



# OSCE Network

Сеть аналитических центров и  
академических институтов ОБСЕ

Вольфганг Цельнер (координатор); Андрей Загорский (редакционная группа),  
Филип Ремлер (редакционная группа), Вольфганг Рихтер (редакционная группа);  
Евгений Бужинский, Симон Вайс, Лукаш Кулеса, Игорс Раевс, Марк Фино, Корнелиус  
Фризендорф, П. Терренс Хопман, Владислав Чернов, Олег Шакиров, Беньямин Шаллер,  
Никлас Шёрниг, Ханс-Йоахим Шмидт, Али Сердар Эрдурмаз

Настоящий доклад является объектом авторского права. Все права защищены и распространяются как на весь материал, так и его части, и включают перевод, перепечатку, повторное использование иллюстраций, трансляцию, воспроизведение с помощью фотокопируемых аппаратов или аналогичных средств, а также хранение в банках данных. В соответствии с § 54 Закона об авторских правах Германии для изготовления копий не для частного использования необходимо перечислить плату в группу "Verwertungsgesellschaft Wort", находящуюся в Мюнхене.

Дизайн и верстка | red hot 'n' cool, Вена  
Фотография на обложке © 123rf.com | Кирилл Макаров

## Содержание

3	Благодарности
4	Резюме
7	Введение
11	<b>I. Современная военно-политическая ситуация</b>
11	1. Изменение восприятия угроз и военное строительство в Европе
14	2. Потенциальные драйверы эскалации
15	3. Факторы, сдерживающие возможную эскалацию
19	<b>II. Цели, принципы и общий подход к контролю над обычными вооружениями в интересах снижения рисков в уязвимых зонах соприкосновения России и НАТО</b>
23	<b>III. Контроль над вооружениями в зонах соприкосновения России и НАТО</b>
23	1. Район применения и параметры контроля над вооружениями в Балтийской зоне соприкосновения
24	2. Повышение прозрачности потенциалов быстрого развертывания и ударных потенциалов за пределами зоны соприкосновения
25	3. Прозрачность и проверка
25	4. Форма необходимых соглашений
27	<b>IV. Дальнейшие шаги</b>
28	Авторы



## Благодарности

Данный проект был осуществлен при финансовой поддержке Федерального министерства по вопросам Европы, интеграции и иностранных дел Австрии, Федерального министерства иностранных дел Германии и Федерального департамента иностранных дел Швейцарии. Административный и финансовый мониторинг осуществлял Секретариат ОБСЕ. Мы выражаем нашу искреннюю благодарность за эту поддержку. Мы также хотели бы выразить признательность офисам Фонда Фридриха Эберта в Вене и Москве за вклад в содержательную часть проекта и финансовую поддержку, оказанную для проведения второго семинара в Москве 7 ноября 2018 года. Наконец, мы выражаем благодарность Российскому совету по международным делам за организацию этого семинара, а также всем участникам семинаров в Гамбурге в июле и в Москве в ноябре 2018 года за их вклад в подготовку доклада.

# Резюме

В последние годы НАТО и Россия вернулись к отношениям взаимного сдерживания. Этому предшествовала поступательная эрозия политики обеспечения безопасности, основанной на сотрудничестве, проводившейся ими на протяжении полутора десятилетий после окончания “холодной войны” и позволившей осуществить беспрецедентное по масштабам сокращение ядерного оружия и обычных вооруженных сил в Европе.

Сегодня речь не идет об опасности осуществления крупномасштабных наступательных действий континентального масштаба. В современном восприятии угроз с обеих сторон превалирует озабоченность возможностью осуществления другой стороной трансграничных наступательных операций в наиболее уязвимых районах – там, где возможно прямое противостояние вооруженных сил России и НАТО. Это касается прежде всего Балтийского и Черноморского регионов.

Судя по всему, политические лидеры России и стран НАТО считают риски непреднамеренной эскалации опасных военных инцидентов в Европе приемлемыми и полагают, что смогут удержать ситуацию под контролем с помощью традиционных мер по снижению рисков. Однако по мере развития событий обе стороны все больше втягиваются в ситуацию “дилеммы безопасности”, заставляющую их просчитывать наихудшие из возможных сценариев. Любое усиление военного потенциала одной из сторон, воспринимаемое ею в качестве оправданного ответа на исходящую от другой стороны угрозу, в свою очередь, воспринимается последней как угрожающая эскалация гонки

вооружений. Эти взаимные представления об угрозах раскручивают спираль эскалации, ведут к нарастанию нестабильности и в условиях кризиса могут привести к тому, что политика сдерживания не сработает.

Мы считаем, что нынешнее развитие событий опасно, что его нужно остановить и, по возможности, обратить вспять, поскольку оно порождает риски эскалации не только вследствие опасных военных инцидентов с участием сил России и НАТО, но и в результате развития событий в сопредельных странах. Так, любая значительная эскалация вооруженного противостояния в Украине, способная подтолкнуть Россию и (или) НАТО к прямому или косвенному вмешательству, может быстро перерасти в прямое военное столкновение между ними в наиболее уязвимых районах их общей границы.

Основной целью настоящего исследования является определение мер по снижению рисков эскалации. Эти меры направлены на стабилизацию отношений сдерживания в уязвимых зонах соприкосновения России и НАТО с помощью контроля над вооружениями и других политических средств регулирования кризисов.

В докладе мы сосредоточили внимание на регионе Балтийского моря. Мы предлагаем создать Балтийскую зону соприкосновения. Она могла бы включать территорию Эстонии, Латвии, Литвы, Польши, часть территории Германии (“новые земли”), на которой в соответствии с договором “Два плюс четыре” не должны размещаться иностранные войска, ядерное оружие или его носители, а также (соответствующие) районы Западного военного округа России и территорию

Беларуси. В этой зоне ограничения распространялись бы на постоянное и временное развертывание вооруженных сил, а также на масштаб и характер военных учений. Соблюдение соответствующих мер охватывалось бы строгим режимом транспарентности.

На силы быстрого развертывания, а также ударное высокоточное оружие, размещенные за пределами этой зоны, распространялся бы режим уведомления и наблюдения.

Участниками такой договоренности были бы государства—члены НАТО, Россия и Беларусь. В ходе ее согласования они опирались бы на положения Основополагающего акта Россия–НАТО, развивали бы их, используя, по мере необходимости, отдельные положения, в частности, таких соглашений как Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (АДОВСЕ), Заключительный акт Конференции государств—участников ДОВСЕ 1999 года, Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности и Договор по открытому небу 1992 года.

Наш подход отличается двумя преимуществами:

*Во-первых*, мы сосредоточили внимание на обсуждаемых в настоящее время угрозах “внезапного нападения” и кризисной эскалации в зонах соприкосновения России и НАТО в результате наращивания ими потенциала конвенционального сдерживания.

*Во-вторых*, мы предлагаем не разработку новых соглашений по контролю над вооружениями, а модернизацию существующих, исходя из того, что последнее легче реализовать на практике.





# Введение

В последние годы НАТО и Россия вернулись к отношениям взаимного сдерживания. Этому предшествовала поступательная эрозия политики обеспечения безопасности, основанной на сотрудничестве, проводившейся ими на протяжении полутора десятилетий после окончания “холодной войны”. Это сотрудничество позволило осуществить беспрецедентное по масштабам сокращение ядерного оружия и обычных вооруженных сил в Европе. Однако процесс сокращения военных потенциалов может повернуть, если уже не повернул вспять, а на смену ему может прийти новая гонка вооружений в Европе.

В отличие от времен “холодной войны”, существующие сегодня риски не связаны с опасностью проведения крупных наступательных операций континентального масштаба. В современном восприятии угроз с обеих сторон превалирует озабоченность возможностью осуществления трансграничных наступательных операций в наиболее уязвимых районах – там, где возможно прямое противостояние вооруженных сил России и НАТО. Это касается прежде всего Балтийского и Черноморского регионов, в которых Россия и НАТО активизировали свою военную деятельность и реализуют новые планы военного строительства. Хотя военные риски здесь связаны со сценариями развития ситуации в отдельных субрегионах, они являются частью более широкого контекста европейской безопасности и непосредственно связаны с деятельностью ведущих военных держав и альянса НАТО в целом.

Поскольку политические ставки высоки, а военные риски выглядят только

субрегиональными, политические лидеры России и стран НАТО, судя по всему, продолжают считать риски непреднамеренной эскалации опасных военных инцидентов в Европе приемлемыми и полагают, что смогут удержать ситуацию под контролем с помощью традиционных мер по снижению рисков<sup>1</sup>. Однако по мере развития событий обе стороны все больше втягиваются в ситуацию “дилеммы безопасности”, заставляющую их просчитывать наихудшие из возможных сценариев и наращивать военный потенциал. При этом любое усиление военного потенциала одной из сторон, воспринимаемое ею в качестве оправданного ответа на исходящую от другой стороны угрозу, в свою очередь, воспринимается другой стороной как угрожающая эскалация гонки вооружений. Эти взаимные представления об угрозах раскручивают спираль эскалации, ведут к нарастанию нестабильности и в условиях кризиса могут привести к тому, что политика сдерживания не сработает. В конечном итоге это ведет не к укреплению безопасности какой-либо одной стороны, а к снижению их общей безопасности. Вот почему мы считаем необходимым согласовать более комплексные меры по снижению рисков, которые предполагали бы в том числе использование инструментов контроля над обычными вооружениями в Европе (КОВЕ), включая меры укрепления доверия и безопасности (МДБ).

Ухудшение военной ситуации сопровождается глубоким политическим отчуждением. Кредит

<sup>1</sup> О мерах по снижению рисков военных инцидентов см.: Frear T. Lessons Learned? Success and Failure in Managing Russia-West Incidents 2014–2018: ELN Euro-Atlantic Security Policy Brief, London, 2018; Raynova D., Kulesa L. Russia-West Incidents in the Air and at the Sea 2016–2017. Out of the Danger Zone? ELN Euro-Atlantic Security Report, London, 2018.

взаимного доверия России и стран НАТО фактически исчерпан. Сформировавшиеся у обеих сторон нарративы не просто противоречат друг другу, но практически носят взаимоисключающий характер<sup>2</sup>. Трудность представляет даже выявление вопросов, схожесть позиций по которым могла бы послужить отправной точкой для начала переговоров.

Россия выражает недовольство тем, что она не включена в процесс принятия европейскими странами политических решений, а также указывает на нарушения международного права государствами НАТО и приближение военной инфраструктуры Североатлантического альянса к ее границам.

Государства НАТО обвиняют Россию в том, что она грубо нарушила международное право аннексией Крыма и своими действиями на Востоке Украины.

Ряд стран НАТО в своей политике исходят из того, что обсуждение с Россией вопросов контроля над вооружениями и политического сотрудничества возможно только после устранения ею допущенных нарушений, поскольку в нынешних условиях переговоры будут означать лишь легитимацию ее действий. Вместе с тем они выражают заинтересованность в использовании традиционных механизмов снижения рисков.

Другие государства НАТО считают текущую ситуацию настолько напряженной, что она требует согласования без выдвигания предварительных условий серьезных мер по контролю над вооружениями, не ограничивающихся традиционными механизмами снижения рисков.

Авторы данного доклада исходили из второго подхода. В докладе рассматриваются меры, которые могли бы быть согласованы, если будет достигнуто общее понимание опасности нынешних процессов, необходимости остановить их и, по возможности, обратить вспять, поскольку эти процессы чреваты рисками вооруженной эскалации не только опасных военных инцидентов с участием сил России и НАТО, но и вследствие развития событий в соседних странах. Так, любое значительное возобновление военных действий в Украине, которое подталкивало бы Россию и (или) НАТО к прямому или косвенному вмешательству, могло бы быстро перерасти в их прямое военное противостояние в наиболее уязвимых районах в зоне их соприкосновения.

Вот почему в докладе рассматриваются конкретные и целенаправленные меры по контролю над обычными вооружениями, которые необходимо принять безотлагательно, с тем чтобы не просто минимизировать риски эскалации опасных военных инцидентов, но, главное, избежать опасности быстрой и скрытой концентрации сил, способных осуществлять трансграничные наступательные операции в уязвимой зоне общей границы России и НАТО.

Прежде всего это относится к Балтийскому региону. Здесь восприятие Западом угроз больше не исключает наихудших вариантов развития событий, при которых наступательные действия со стороны России могут нарушить территориальную целостность стран Балтии. Для России же наихудшие сценарии связаны с возможностью нападения НАТО на Калининградскую область – российский анклав, окруженный членами альянса. Обе стороны отрицают наличие у них таких намерений. Однако независимо от обоснованности такого восприятия угроз, именно оно, судя по всему, определяет вектор современных

<sup>2</sup> См.: Нюнлист К. (ведущий автор), Аунеслуома Ю., Цогг Б. Дорога к Парижской хартии: исторические нарративы и уроки для ОБСЕ сегодня. – Вена: Сообщество аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, 2017.

изменений в военном строительстве России и НАТО, поскольку страны Балтии и Калининград представляются обеим сторонам наиболее уязвимыми территориями. Признание их уязвимости лежит в основе тех мер, которые в последнее время принимали как Россия, так и НАТО.

Эти события разворачиваются на фоне нарастающей эрозии режимов контроля над вооружениями, которые были жизненно важны для обеспечения транспарентности и предсказуемости военного планирования в Европе, а также для исключения неверных оценок военной деятельности и просчетов. Эрозия этих режимов продолжается несмотря на то, что контроль над вооружениями и взаимная транспарентность важны для снятия остроты противостояния именно в периоды усиления напряженности:

“[Контроль над вооружениями] предполагает наличие существенной взаимной заинтересованности в том, чтобы избежать войны, которой не желает ни одна из сторон, в минимизации издержек и рисков гонки вооружений, а также в сокращении масштабов войны и связанного с нею насилия, если она все же начнется”<sup>3</sup>.

Контроль над вооружениями не нужен в отношениях между друзьями, но необходим в условиях политической напряженности и разногласий:

“Только в условиях политической напряженности проявляется значение контроля над вооружениями. Он необходим, когда напряженность достигает определенного уровня, выше которого он невозможен, а ниже – просто не нужен”<sup>4</sup>.

3 Schelling T. C., Halperin M. H. Strategy and Arms Control. – New York, 1961. P. 1.

4 Bull H. The Control of the Arms Race. Disarmament and Arms Control in the Missile Age. – London, 1961. P. 75.

Мы считаем, что надвигающаяся гонка вооружений в Европе еще не стала необратимой, но может стать таковой в будущем. Вот почему мы считаем необходимым принятие срочных мер с тем, чтобы смягчить существующие у сторон представления об угрозах и сделать дальнейшее наращивание ими потенциала сдерживания ненужным.

Вопросы контроля над ядерными вооружениями выходят за рамки данного исследования, хотя мы вкратце затрагиваем взаимосвязь, которая существует между ядерными и конвенциональными потенциалами. Это относится и к угрозам, появляющимся в киберпространстве – они заслуживают отдельного рассмотрения. Мы также не рассматриваем в докладе ряд вопросов, которые, безусловно, относятся к тематической области КОВЕ, такие, в частности, как взаимосвязь между контролем над вооружениями и управлением кризисами или контроль над вооружениями на территории непризнанных, но существующих де-факто государств. Причиной этого является наше стремление сосредоточить внимание на ключевой проблеме снижения рисков в отношениях между Россией и НАТО посредством контроля над обычными вооружениями.

В первой главе доклада анализируются наиболее значимые тенденции современного развития военно-политической ситуации в Европе. Во второй главе сформулированы цели, которые должны достигаться с помощью мер по контролю над вооружениями, направленных на снижение рисков, излагаются общие принципы и подходы, лежащие в основе наших предложений.

В третьей главе на примере Балтийского региона рассматриваются возможные

меры контроля над вооружениями в зонах соприкосновения России и НАТО. Завершается доклад кратким подведением итогов в четвертом разделе.

# Современная военно-политическая ситуация



В данной главе анализируются современные представления об угрозах и военное строительство в Европе, которые привели к возрождению политики сдерживания в отношениях между Россией и НАТО (раздел 1). Отношения, основанные на взаимном сдерживании, всегда связаны с рисками, уровень которых зависит от соотношения факторов (драйверов), повышающих вероятность эскалации (раздел 2) и политических усилий, направленных на сдерживание конфронтации и ее удержание под контролем (раздел 3).

## 1. Изменение восприятия угроз и военное строительство в Европе

Двусторонние или многосторонние отношения взаимного сдерживания представляют собой сложный комплекс неизбежно субъективных представлений об угрозах, мер военного строительства и военной деятельности. Оставаясь в рамках предмета нашего доклада, большинство приводимых ниже примеров относятся к региону Балтийского моря.

*Восприятие угроз* претерпело большие изменения после 2013-2014 гг. В начале 2014 года по итогам исследования, проведенного в 2013 году, в одной из публикаций Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ констатировалось:

“Наблюдается устойчивая тенденция к сближению представлений об угрозах, к смещению акцента на внутренние и трансграничные угрозы, тогда как

восприятие классических военных угроз ушло в прошлое по крайней мере в большинстве государств”<sup>5</sup>.

Сегодня российские и западные представления об угрозах выглядят совершенно иначе и почти диаметрально противоположны. В Концепции обороны Республики Польша, принятой в мае 2017 г., можно прочесть:

“Россия открыто объявляет НАТО главной угрозой своей безопасности, несмотря на многочисленные действия альянса, подчеркивающие его оборонительный характер. [...] Учитывая асимметричность военных потенциалов России и расположенных на восточном фланге альянса членов НАТО, такая ситуация создает прямую угрозу для Польши и региона”<sup>6</sup>.

Аналогичная оценка военно-политической ситуации дается в Латвии:

“Агрессия в Украине, подогреваемая Российской Федерацией, породила серьезные вызовы для системы европейской безопасности и глобального международного порядка. [...] Действия Российской Федерации существенно ослабили безопасность в евроатлантическом регионе и в

5 Zellner W. (co-ordinator) et al. Threat Perceptions in the OSCE Area. – Vienna: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2014. P. 39. В докладе были обобщены результаты исследований, проводившихся в 18 странах до конца 2013 г.

6 The Defence Concept of the Republic of Poland. – Warsaw: Ministry of National Defence, 2017. P. 23.

долгосрочном плане отрицательно сказались на обеспечении национальной безопасности Латвийской Республики”<sup>7</sup>.

В “Белой книге” по политике безопасности Германии 2016 года говорится о готовности России “отстаивать свои интересы силовыми средствами”. “Это имеет далеко идущие последствия для системы европейской безопасности и, следовательно, для безопасности Германии”<sup>8</sup>.

Внеблоковая Швеция воспринимает угрозы практически так же, как и процитированные выше страны НАТО: “[...] Комиссия по обороне отметила ухудшение ситуации в сфере европейской безопасности, особенно в свете российской агрессии против Украины”<sup>9</sup>.

В свою очередь в российских Военной доктрине 2014 года и Стратегии национальной безопасности 2015 года<sup>10</sup> деятельность НАТО отнесена к основным внешним военным опасностям, способным привести к возникновению военной угрозы. В то же время в военной доктрине констатируется смещение военных опасностей и военных угроз в информационное пространство и внутреннюю сферу Российской Федерации и отмечается снижение вероятности развязывания против России крупномасштабной войны.

Применительно к НАТО военные опасности и угрозы, описанные в военной доктрине России, отражают ее растущую обеспокоенность уязвимостью

7 Republic of Latvia. The National Security Concept, 2015. P. 3.

8 Die Bundesregierung. Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und Zur Zukunft der Bundeswehr. –Berlin, 2016. P. 31.

9 Regeringskansliet. Sweden's Defence Policy 2016 to 2020. Stockholm, 2015. P. 2.

10 Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г.); Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г.).

Калининградской области перед возможным нападением, усилением передового присутствия альянса и его военной деятельностью на восточном фланге и в Черном море, а также возможным превращением Украины в арену противостояния России и НАТО.

Восприятие угроз Россией и Западом (включая внеблоковые государства) является диаметрально противоположным и взаимоисключающим. Запад считает причиной ухудшения ситуации действия России в Украине и по отношению к ней, тогда как Россия отрицает свое участие в военном противостоянии на Донбассе и настаивает на легитимности сопротивления населения региона действиям Киева.

*Военное строительство.* Изменения в военном строительстве во многом отражают перемены в восприятии угроз. НАТО развернула “усиленное присутствие в передовом районе четырех многонациональных, находящихся в боевой готовности, тактических групп численностью в батальон в Эстонии, Латвии, Литве и Польше” общей численностью “более 4500 военнослужащих” и приступила к реализации “Инициативы готовности сил НАТО” в составе “30 крупных военно-морских кораблей, 30 тяжелых и средних маневренных батальонов и 30 боевых воздушных эскадрилий [...] находящимися в таком состоянии боеготовности, которое позволяет им в течение 30 дней или раньше приступить к выполнению задачи”<sup>11</sup>. В то время как все страны НАТО подтвердили обязательство довести свои военные расходы в течение десяти лет до 2% ВВП и увеличить инвестиции в закупку военной

11 НАТО. Заявление по итогам встречи на высшем уровне. Обнародовано главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Брюсселе 11-12 июля 2018 года. Пункты 25 и 14.



техники, расположенные на восточном “фланге” члены альянса уже увеличили свои оборонные бюджеты и закупки вооружений. Свою обороноспособность укрепляют и внеблоковые страны Северной Европы.

Россия в последние годы усилила и разместила дополнительные боевые силы в Западном и Южном военных округах<sup>12</sup>. Однако она не разместила существенные дополнительные боевые силы в Псковской или Калининградской областях, на которые распространяются ее обязательства по военному сдерживанию. Размещение российских войск в последние годы свидетельствует о намерении российского оборонного истеблишмента подготовиться к возможному прямому или косвенному противостоянию с США и НАТО в Украине.

Хотя о начале подлинной гонки обычных вооружений в Европе говорить пока рано, почти все государства повышают сегодня расходы на вооруженные силы, их модернизацию и наращивание. Кроме того, вследствие передового развертывания и повышения уровня боеготовности их вооруженные силы сближаются. Следствием этого является возрастание, хотя и постепенное, опасности вооруженной эскалации. Это создает условия для начала реальной гонки вооружений в случае дальнейшего ухудшения политической ситуации.

*Военная деятельность.* Обе стороны активизировали проведение военных учений. Согласно официальным российским данным, в учениях “Запад-2017” участвовали 12 700 военнослужащих, тогда как, по оценкам НАТО, в них были задействованы 60-70

тысяч военнослужащих<sup>13</sup>. Страны НАТО также наращивают масштабы своих военных учений. Более 30 государств, включая Финляндию и Швецию, приняли участие в проходивших в Норвегии в октябре–ноябре 2018 года учениях “Единый трезубец”, в которых были задействованы 50 тысяч военнослужащих, 250 самолетов, 65 военных кораблей, 10 тысяч единиц военной техники<sup>14</sup>. В сентябре 2018 года Российская Федерация провела учения “Восток–2018” – самые масштабные за пределами Европы после окончания конфликта между Востоком и Западом. В них приняли участие “около 300 тысяч военнослужащих, более тысячи самолетов и беспилотных летательных аппаратов, 80 кораблей и судов обеспечения, 36 тысяч танков и других боевых машин”<sup>15</sup>.

Резюме. За последние четыре года военно-политическая обстановка в Европе претерпела принципиальные изменения. До 2013 года она характеризовалась некоторой неопределенностью в сочетании с элементами напряженности, однако ее стабильность мало у кого вызывала сомнения. За прошедшие с тех пор годы НАТО и Россия вернулись к набирающей обороты политике сдерживания. Удастся ли сдержать присущие этой политике риски вооруженной эскалации или они будут и дальше нарастать, будет зависеть от баланса драйверов эскалации и сдерживающих ее факторов.

12 См.: Загорский А. Кризис европейской безопасности: Пути выхода // Ежегодник СИПРИ 2017: вооружения, разоружение и международная безопасность: Пер. с англ. – ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 675.

13 NATO. ZAPAD 2017 and Euro-Atlantic Security. 2017. 14 December.

14 Trident Juncture 2018. It is happening in the air, on land, at sea and in cyberspace // NATO. 2018. 29 October.

15 Маневры “Восток-2018” // Министерство обороны Российской Федерации. 2018. 17 сентября 2018 года (<https://structure.mil.ru/mission/practice/all/vostok-2018.htm>).

## 2. Потенциальные драйверы эскалации

Сдерживание неизбежно порождает различные риски. Ряд факторов – драйверов эскалации – повышает опасности, связанные с военным соперничеством. В данном исследовании мы уделили основное внимание таким из них, как неопределенность, демонстрация силы, субрегиональные конфликты и ядерное измерение.

*Неопределенность.* В отличие от ситуации до 2007 года, до объявления Россией моратория на участие в ДОВСЕ, сейчас нет механизмов контроля над вооружениями, на основе которых предоставлялась бы всесторонняя и подробная информация о российских обычных вооруженных силах в Европе. Немногочисленные инспекции и посещения по оценке, предусмотренные Венским документом ОБСЕ о мерах укрепления доверия и безопасности (ВД 2011), и наблюдательные полеты, осуществляемые в соответствии с Договором по открытому небу, служат исключительно укреплению доверия и не могут восполнить возникший пробел. Помимо этого возрастает неопределенность относительно целей военных учений, которые не подпадают под положения ВД 2011. Недостаток информации сокращает время для раннего предупреждения и соответствующего реагирования.

*Демонстрация силы.* Уровень неопределенности повышает демонстрация сторонами силы в ходе военных учений. Такая демонстрация меняет представления о том, какие меры военного строительства следует считать необходимыми и адекватными. Это расширяет набор наихудших сценариев развития ситуации и тем самым обостряет восприятие угроз и повышает опасность эскалации.

*Субрегиональные конфликты* могут стать важным драйвером военной эскалации. В настоящее время это особенно актуально в отношении конфликта в Украине. Прекращение огня, предусмотренное Минскими соглашениями, постоянно нарушается. Ситуацию можно охарактеризовать как позиционные военные действия низкой интенсивности без проведения крупных наступательных операций. Такая ситуация нестабильна и чревата эскалацией, тем более учитывая стагнацию переговоров в рамках “Нормандской четверки”, пока не сумевшей предложить долгосрочные решения. Полномасштабная же война между Украиной и Россией привела бы к радикальному изменению всей военно-политической обстановки в Европе и повышению вероятности военной эскалации до уровня, сопоставимого с самыми опасными периодами “холодной войны”.

*Ядерное измерение.* Договор 1987 года между Советским Союзом / Российской Федерацией и США о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) являлся важным элементом стабильности в Европе, наложив запрет на крылатые и баллистические ракеты наземного базирования с дальностью от 500 до 5500 километров. На протяжении нескольких лет Российская Федерация и США обвиняли друг друга в нарушении ДРСМД, и этот спор так и не был разрешен удовлетворительным образом. В октябре 2018 года президент Трамп объявил о намерении США выйти из ДРСМД. Положения Договора о СНВ (ДСНВ) между Россией и США, подписанного в 2010 году и ратифицированного в 2011 году, выполняются обеими сторонами, но срок действия договора, если он не будет продлен, истекает в 2021 году. Развал ДРСМД ставит продление ДСНВ под серьезное сомнение.



Развал этих двух взаимосвязанных договоров будет означать крах двух незаменимых элементов глобального контроля над ядерными вооружениями с непредсказуемыми последствиями. Для Европы это может означать начало новой гонки ядерных и (или) обычных вооружений.

*Резюме.* Хотя нынешние отношения сдерживания в Европе по-прежнему воспринимаются многими как достаточно стабильные и не вызывают особой тревоги, ситуация может измениться. Никто не может знать наверняка, изменится ли она на самом деле. Однако разнообразие и динамичность указанных выше факторов эскалации – в первую очередь субрегиональных конфликтов и ядерного измерения – диктуют необходимость проведения ответственной политики, направленной на поиск дополнительных механизмов стабилизации сдерживания в Европе.

### **3. Факторы, сдерживающие возможную эскалацию**

Нерегулируемые отношения сдерживания создают потенциально непрогнозируемые риски. Вот почему с 1970-х годов сначала в сфере ядерных, а затем и обычных вооружений предпринимались шаги, направленные на контролирование и минимизацию присущих сдерживанию рисков эскалации с помощью мер контроля над вооружениями и других политических средств.

*Вклад контроля над вооружениями.* Если говорить в целом, то режим контроля над вооружениями в Европе находится в состоянии упадка, хотя ряд его полезных элементов сохранился, и они могут лечь в основу будущих соглашений по контролю над вооружениями.

Хотя многие положения ДОВСЕ устарели – в первую очередь это относится к ограничениям, исходившим из существования двух военных блоков, – наследие этого Договора и ряд его положений, в частности, предусматривавших обмен информацией и проверку, по-прежнему сохраняют актуальность и могут стать частью будущего режима контроля над обычными вооружениями. Свою значимость для согласования новых мер сохраняют прежде всего отдельные элементы Адаптированного ДОВСЕ 1999 года (АДОВСЕ), несмотря на то, что этот Договор так и не вступил в силу.

В существенной модернизации нуждается и *Венский документ*. Это связано с необходимостью не только понижения пороговых значений для уведомления и наблюдения, но, в первую очередь, с расширением его охвата, с тем чтобы соответствующие меры оставались значимыми в военном отношении и учитывали возросшие возможности современных вооруженных сил, включая их мобильность, системы преграждения доступа / блокирования зоны (A2/AD) и высокоточные ударные вооружения большой дальности. Модернизация Венского документа позволила бы, в частности, сократить разрыв между требованиями об уведомлении и фактическим количеством участников крупных учений. Вот почему следует рассмотреть возможность включения в сферу действия ВД 2011 военно-морских, береговых, военно-воздушных сил, сил противовоздушной обороны и внутренних сил безопасности. Для подпадающих под исключения внезапных проверок боеготовности, превышающих соответствующие пороговые значения, представляется целесообразным сократить срок уведомления до 48 часов до их начала. Продолжительность таких проверок, не подпадающих под меры наблюдения, могла бы

быть сокращена до 48 часов. Целесообразно также договориться об ограничениях на проведение учений, совпадающих по времени и району проведения.

*Договор по открытому небу* всегда служил и служит до сих пор дополнительным элементом мер проверки. Выполнение его положений нередко вызывает ожесточенные споры, из-за которых в 2018 году все наблюдательные полеты были прекращены. Но в 2019 году они будут возобновлены.

Существуют еще два ключевых элемента контроля над вооружениями в Европе, которые продолжают действовать и могут способствовать стабилизации конвенционального сдерживания. В основополагающем акте Россия–НАТО говорится:

“НАТО подтверждает, что в нынешних и обозримых условиях безопасности альянс будет осуществлять свою коллективную оборону и другие задачи через обеспечение необходимых совместимости, интеграции и потенциала усиления, а не путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил”<sup>16</sup>.

Что касается вооруженных сил России, то в Приложении 5 Заключительного акта Конференции государств-участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе говорится:

“[...] Российская Федерация будет проявлять адекватную сдержанность в отношении уровней и развертываний наземных ОДВТ в районе, включающем

16 Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора, подписанный в Париже, Франция, 27 мая 1997 года.

Калининградскую область и Псковскую область. В нынешней военно-политической ситуации у нее нет причин, планов или намерений размещать дополнительно на постоянной основе существенные боевые силы – как воздушные, так и наземные – в указанном районе”<sup>17</sup>.

Хотя стороны не согласовали точное значение термина “существенные боевые силы”, считается, что эти политические обязательства остаются в силе и никогда не нарушались. Таким образом, положения основополагающего акта Россия–НАТО и российские обязательства 1999 г. могут служить важным отправным пунктом для согласования новых мер с целью предотвратить гонку вооружений в Европе. Однако продолжающееся усиление потенциалов сдерживания может поставить дальнейшее выполнение этих обязательств под угрозу. Отказ от них лишил бы стороны очень важной отправной точки для будущего контроля над обычными вооружениями в Европе.

*Вклад политической дискуссии в стабилизацию нынешней ситуации* пока остается неопределенным. В последние 30 лет отношения между Россией и Западом никогда не были такими плохими. НАТО исходит из того, что с Россией нельзя продолжать вести дела так же, как раньше. Хотя Совет Россия–НАТО несколько раз собирался на уровне послов, регулярные контакты между военными по-прежнему приостановлены. Ряд государств НАТО, включая США и Германию, поддерживают с Россией двусторонние контакты на высоком уровне. Существуют также функциональные форматы, в рамках которых решаются конкретные

17 Заключительный акт Конференции государств-участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе, СФЕ. DOC/2/99, 19 ноября 1999 года, Приложение 5.

вопросы, в частности по Сирии или Украине (“Нормандская четверка”, в которую входят Украина, Россия, Франция, Германия).

Состоявшаяся 16 июля 2018 года встреча на высшем уровне между Путиным и Трампом пока не привела к конкретным результатам. После встречи президенты провели совместную пресс-конференцию, на которой оба были настроены достаточно позитивно. Президент Путин сказал: “Переговоры с президентом Соединенных Штатов Америки господином Дональдом Трампом прошли в откровенной и деловой атмосфере, считаю их весьма успешными и полезными. Мы рассмотрели текущее состояние и перспективы российско-американских отношений, ключевые вопросы международной повестки дня”<sup>18</sup>. Трамп добавил: “Я только что закончил встречу с Президентом Путиным. Мы обсудили различные критические вопросы, важные для обеих стран. У нас был открытый продуктивный диалог, очень хорошо прошёл этот диалог”<sup>19</sup>. Однако к чему приведет российско-американский диалог, пока неясно.

В рамках ОБСЕ государства–участники с весны 2017 года ведут структурированный диалог (СД), решение о котором было принято в 2016 году министрами на встрече Совета ОБСЕ в Гамбурге. В принятом решении говорится:

“Сегодня в Гамбурге мы принимаем на себя обязательство изучить, среди прочего, вопрос о том, каким образом можно обратить вспять негативные явления в области контроля над обычными вооружениями и архитектуры МДБ в

Европе. Вместе мы будем работать над созданием условий, позволяющих вдохнуть новую жизнь в контроль над обычными вооружениями и МДБ в Европе”.

“Мы приветствуем начало структурированного диалога о нынешних и будущих вызовах и угрозах безопасности в регионе ОБСЕ с целью добиться более глубокого понимания этих вопросов, которое может послужить прочной общей основой для дальнейшего продвижения”<sup>20</sup>.

Неофициальная рабочая группа по структурированному диалогу обсуждала восприятие угроз, военные доктрины и военное строительство, а также вызовы, с которыми сталкивается основанная на праве система европейской безопасности. Она также провела так называемую “работу с картами” с целью соотнести существующее восприятие угроз, связанных с размещением военных сил, проведением военных учений и инцидентами, с доступными объективными данными (Венский документ, Глобальный обмен военной информацией). Ряд государств—участников ОБСЕ, в частности 22 члена “группы друзей контроля над обычными вооружениями”, которую возглавляет Германия, рассматривают СД в качестве шага к согласованию мандата новых переговоров по контролю над вооружениями. Другая же группа государств, включая США, стремится этого не допустить. Пока не ясно, в каком направлении будет развиваться СД, и следует признать, что государства—участники ОБСЕ по-прежнему далеки от возвращения к контролю над обычными вооружениями в Европе.

18 Пресс-конференция по итогам переговоров президентов России и США // Президент России. Официальный сайт. 2018. 16 июля 2018 года (<http://kremlin.ru/events/president/news/58017>).

19 Там же.

20 ОБСЕ. Министерский Совет. От Лиссабона до Гамбурга: Декларация о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями. МС.ДОС/4/16. 9 декабря 2016 года.

*Резюме.* Хотя необходимость стабилизации отношений сдерживания в Европе очевидна, политические решения по-прежнему не найдены. Ряд европейских государств готовы обсуждать проблему контроля над обычными вооружениями. Другие же предпочитают инвестировать в потенциал конвенционального сдерживания, дополняя его определенными мерами по снижению рисков, но не соглашениями по контролю над вооружениями.

# II.

## Цели, принципы и общий подход к контролю над обычными вооружениями в интересах снижения рисков в уязвимых зонах соприкосновения России и НАТО

*Цели.* Хотя цель достижения “всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности” сохраняет свою актуальность, следует признать, что концепция “свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности”, сформулированная в Астанинской юбилейной декларации 2010 года<sup>21</sup>, не может быть реализована на практике в обозримом будущем. Вместо этого нам приходится иметь дело с нарастающими рисками набирающей силу политики сдерживания в Европе. Вот почему *ключевой задачей* в краткосрочной и среднесрочной перспективе сегодня является снижение рисков дальнейшей эскалации путем стабилизации отношений сдерживания на основе контроля над вооружениями и других политических средств регулирования кризисов.

Для достижения этой главной цели необходимо решить конкретные задачи, которые отнюдь не новы для контроля над вооружениями в Европе, но теперь призваны остановить нарастание рисков, которые несет с собой политика сдерживания.

1. *Предотвращение ошибочного восприятия угроз.* Эта задача была главной для мер укрепления доверия, включенных в хельсинкский Заключительный акт 1975 года и направленных на уменьшение “опасности вооруженного конфликта, неправильного понимания или неправильной оценки военной деятельности, которая могла бы вызвать опасения, в частности в условиях, когда у государств-участников отсутствует ясная и своевременная информация о характере такой деятельности”<sup>22</sup>. Поразительно, что после 20-летних усилий, направленных на построение системы безопасности, основанной на сотрудничестве, нам приходится снова решать эту задачу.
2. *Обеспечение механизмов для подтверждения отсутствия враждебных намерений и*
3. *Поддержание стабильности в условиях кризиса.* На решение этих двух задач направлены меры по уменьшению опасности, изложенные в параграфах 16-18 главы III Венского документа 2011

21 ОБСЕ. Встреча на высшем уровне. Астана, 2010 год. Астанинская юбилейная декларация. На пути к сообществу безопасности. SUM.DOC/1/10/. 3 декабря 2010 года.

22 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. – Хельсинки, 1975. С. 11.

года, а также положения, касающиеся “Предварительного уведомления об определенных видах военной деятельности” и “Наблюдения за определенными видами военной деятельности”, содержащиеся в главах V и VI Венского документа. Поскольку эти положения имеют ограниченный охват и допускают различные толкования, в договоренности между Россией и НАТО следует включить более сильные меры, аналогичные тем, которые были предусмотрены АДОВСЕ.

4. *Установление максимально высокого барьера для осуществления враждебных действий.* Это требует, как указано в преамбуле ДОВСЕ, “установления безопасного и стабильного баланса обычных вооруженных сил в Европе на более низких, чем до сих пор, уровнях, ликвидации неравенств, наносящих ущерб стабильности безопасности, и ликвидации, в порядке первоочередного приоритета, потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий в Европе”<sup>23</sup>. Если слово “Европа” заменить в этой формуле понятием “уязвимые зоны соприкосновения России и НАТО”, то мы определим и предмет для “установления максимально высокого барьера для осуществления враждебных действий”.

*Принципы.* Подобно тому, как задачи современного контроля над обычными вооружениями в Европе не являются чем-то новым и должны быть лишь

<sup>23</sup> Договор об обычных вооруженных силах в Европе. Вена, 19 ноября 1990 года.

адаптированы к новым обстоятельствам, так и основополагающие принципы ОБСЕ в отношении контроля над вооружениями сохраняют актуальность в новых условиях:

1. *Свобода выбора.* “Мы вновь подтверждаем присущее каждому государству-участнику право свободно выбирать или менять способы обеспечения своей безопасности, включая союзные договоры, по мере их эволюции”. В то же время в Астанинской юбилейной декларации говорится: “Они [государства—участники] не будут укреплять свою безопасность за счет безопасности других государств”<sup>24</sup>.
2. *Согласие принимающего государства.* “Обеспечение того, чтобы присутствие иностранных войск на территории того или иного государства-участника соответствовало положениям международного права, основывалось на свободно выраженном согласии принимающего государства или соответствующем решении Совета Безопасности Организации Объединенных Наций”<sup>25</sup>.
3. *“Достаточность.”* Режимы контроля над вооружениями должны включать меры, призванные обеспечить, чтобы каждое государство-участник сохраняло только такой военный потенциал, который был бы соизмерим с его законными индивидуальными или коллективными потребностями в области безопасности, и не предпринимало попыток добиться

<sup>24</sup> Астанинская юбилейная декларация.

<sup>25</sup> ОБСЕ. Лиссабонская встреча на высшем уровне. Лиссабонский документ 1996 года. Концептуальная база для контроля над вооружениями. Параграф II. Пункт 7.



военного господства над каким бы то ни было другим государством-участником”<sup>26</sup>. Очевидно, что этот принцип больше соответствует системе безопасности, основанной на сотрудничестве, а теория и практика сдерживания ему противоречат.

4. “Обеспечение транспарентности посредством обмена информацией. Одним из ключевых элементов эффективного режима контроля над вооружениями является обеспечение полного и своевременного обмена соответствующей достоверной информацией, касающейся, в частности, размеров, структуры, размещения и военной доктрины военных сил, а также их деятельности”<sup>27</sup>. Совершенно очевидно, что в современных условиях этот принцип не реализуется в полной мере.
5. “Проверка. Принятые меры должны в соответствующих случаях дополняться проверкой, соизмеримой с их содержанием и значимостью”<sup>28</sup>. В современных условиях отсутствие проверенной информации усиливает фактор неопределенности.
6. “Ограничения на вооруженные силы. Ограничения и, когда это необходимо, сокращения являются важным элементом дальнейшего поиска путей обеспечения безопасности и стабильности на более низких уровнях сил”<sup>29</sup>. Ограничения останутся важным элементом контроля над вооружениями.

7. *Взаимность*, как с точки зрения охвата вооруженных сил, так и применяемых мер, обеспечивается только в том случае, если все стороны убеждены в справедливости достигнутых договоренностей.

Очевидно, что государства, формально не отказываясь от соблюдения принципов контроля над вооружениями, все меньше руководствуются ими в своих действиях. Однако любая серьезная попытка уменьшить риски, присущие складывающимся отношениям сдерживания, потребует возобновления приверженности этим принципам.

*Общий подход.* При формировании режима, ориентированного на снижение военных рисков в зонах соприкосновения России и НАТО, следует делать упор не на заключение нового всеобъемлющего договора о контроле над обычными вооружениями для всей Европы, а опираться на положения основополагающего акта Россия–НАТО и их дальнейшее развитие, а также использовать по мере необходимости положения существующих соглашений, в частности, АДОВСЕ, Заключительного акта ДОВСЕ 1999 года, Венского документа 2011 года и Договора по открытому небу.

26 Там же. Параграф III. Пункт 8.

27 Там же.

28 Там же.

29 Там же.





# III.

## Контроль над вооружениями в зонах соприкосновения России и НАТО

Контроль над вооружениями в зонах соприкосновения России и НАТО является щекотливым вопросом как в политическом, так и в оперативном плане. В первом случае это связано с тем, что он нередко рассматривается как обособление отдельных государств, а иногда даже как нарушение обязательств по коллективной обороне. В оперативном же плане проблемы субрегионального контроля над вооружениями связаны с тем, что простые зональные концепции количественного сокращения численности размещенных вооруженных сил и ограничения военной деятельности не срабатывают в силу различий в стратегической глубине, наличия высокоточного ударного оружия большой дальности. Поэтому важно принимать во внимание более широкий военно-политический контекст, частью которого являются зоны соприкосновения.

В настоящем докладе в качестве примера взят регион Балтийского моря. В главе рассматриваются вопросы географического охвата и параметров режима контроля над вооружениями в Балтийской зоне соприкосновения (раздел 1); учета сил быстрого развертывания (усиления) и высокоточного ударного оружия, размещенного за пределами этой зоны (раздел 2); транспарентности и проверки (раздел 3); формы необходимых соглашений (раздел 4).

### 1. Район применения и параметры контроля над вооружениями в Балтийской зоне соприкосновения

Размер района применения мер контроля над вооружениями имеет значение. Размер Балтийской зоны соприкосновения должен быть достаточно большим для того, чтобы снимать озабоченности, о которых говорилось выше. В нее должны быть включены территория государств и районы, в которых размещены подлежащие регулированию силы и средства, включая силы быстрого развертывания и высокоточное оружие большой дальности. В район применения соглашения могла бы быть включена территория Эстонии, Латвии, Литвы, Польши, часть территории Германии (“новые земли”), на которой по договору “Два плюс четыре” не должны размещаться иностранные войска, ядерное оружие или его носители<sup>30</sup>, а также соответствующие районы Западного военного округа России и территория Беларуси. Переговоры целесообразно вести в формате Россия–НАТО (плюс). В идеале следовало бы предусмотреть возможность участия в соглашении Швеции и Финляндии.

Режим контроля над вооружениями для Балтийской зоны соприкосновения должен содержать три следующих элемента, каждый из которых необходим для обеспечения устойчивого решения существующих здесь проблем:

30 Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 года. Ст. 5.

*Во-первых*, отказ от размещения на постоянной основе дополнительных существенных боевых сил на территории государств—членов НАТО, а также на территории Калининградской и Псковской областей России. Это обязательство распространялось бы на национальные и размещенные здесь силы других стран, а также на вооружения и технику в местах складского хранения. Для этого Россия и страны НАТО должны подтвердить приверженность своим соответствующим обязательствам и согласовать определение термина “существенные боевые силы”. Временное развертывание наземных сил в зоне соприкосновения должно быть ограничено по масштабу, частоте и продолжительности.

*Во-вторых*, крупные военные державы в зоне соприкосновения могли бы в одностороннем порядке взять на себя обязательства по ограничению своих вооруженных сил, включая силы, постоянно размещенные в районе применения соглашения. Это можно было бы сделать в форме, аналогичной односторонним заявлениям, которые являются приложениями к Заключительному акту ДОВСЕ.

*В-третьих*, ограничение масштабов военной деятельности (учений) в зоне соприкосновения. Соглашение между Россией и НАТО об ограничении, уведомлении и наблюдении за такими учениями можно рассматривать как меру, осуществляемую в соответствии с Главой X Венского документа, и о нем целесообразно информировать ОБСЕ. Однако для соглашения между Россией и НАТО принципиально важно расширить охват действующих положений Венского документа и включить в соответствующую договоренность военно-морские, береговые, военно-воздушные силы, силы противовоздушной обороны, а также – органов внутренней безопасности. Внезапные

проверки боеготовности и параллельные учения должны быть ограничены по масштабу, продолжительности и частоте проведения и стать объектом обязательного уведомления и строгого выполнения положений о наблюдении.

Безусловно, такой режим будет действенным только в том случае, если все участвующие в нем страны согласятся, что он служит укреплению их безопасности наилучшим образом.

## **2. Повышение транспарентности потенциалов быстрого развертывания и ударных потенциалов за пределами зоны соприкосновения**

Силы быстрого развертывания, а также ударные средства большой дальности, размещенные за пределами зоны соприкосновения, должны быть включены в режим уведомления и наблюдения.

Под потенциалом быстрого развертывания мы понимаем мобильные наземные силы, которые могут быть быстро перебросены на большие расстояния. Помимо транспортных средств на их вооружении имеются пять категорий ограничиваемых ДОВСЕ вооружений и техники. Потенциалы нанесения ударов на большие расстояния и средства преграждения доступа / блокирования зоны (A2/AD) включают широкий спектр систем противовоздушной и противоракетной обороны, баллистических и крылатых ракет, а также высокоточных управляемых боеприпасов наземного, воздушного и морского базирования. Учитывая возрастающую роль беспилотных летательных аппаратов (БПЛА), средств A2/AD и нанесения высокоточных ударов на большие расстояния, любой не учитывающий

их режим контроля над вооружениями будет иметь серьезные изъяны. Включение сил быстрого развертывания и ударных систем большой дальности в режим уведомления и наблюдения создает две проблемы:

- распространение мер контроля над вооружениями на особо важные военные объекты;
- включение в режим контроля над вооружениями военно-морской деятельности потребует согласования вопросов предварительного уведомления и проверки (например, с помощью воздушного наблюдения), а также уточнения термина “прилегающие морские районы” в Венском документе.

Эти проблемы можно решить, если все стороны будут готовы к сотрудничеству.

### 3. Транспарентность и проверка

Возможность проверки соблюдения договоренностей о транспарентности является ключевым условием любого режима контроля над вооружениями. Меры транспарентности и проверки должны быть включены в потенциальные соглашения между Россией и НАТО и охватывать, среди прочего, следующие аспекты:

- обязательства по уведомлению и наблюдению, предусмотренные такого рода соглашениями, должны распространяться на все виды вооруженных сил, включая военно-морские, береговые, военно-воздушные силы, силы противовоздушной обороны, силы внутренней безопасности;

- в режим проверяемой транспарентности должны быть включены ударные вооружения большой дальности и силы быстрого развертывания, включая многонациональные формирования;
- для повышения уровня транспарентности и проверки следует согласовать увеличение квот на проведение инспекций и посещений по оценке.

Режим транспарентности, установленный для зон соприкосновения, будет более строгим, чем существующий сегодня. ОБСЕ может быть информирована о принимаемых мерах в соответствии с главой X ВД 2011. Дополняя обязательства по отказу от постоянного размещения существенных боевых сил, этот режим составил бы основу нового подхода к снижению рисков в зоне соприкосновения России и НАТО.

### 4. Форма необходимых соглашений

Сторонами договоренностей стали бы государства—члены НАТО, Россия и Беларусь. Поскольку маловероятно, что в обозримом будущем Сенат США ратифицирует юридически обязывающее соглашение такого рода, следует рассмотреть возможность заключения двусторонних и многосторонних политически обязывающих соглашений, а также принятия всеми заинтересованными странами согласованных односторонних обязательств.

Финляндия и Швеция могли бы принять участие в режиме транспарентности путем заключения двусторонних соглашений или на основе односторонних заявлений.



## Дальнейшие шаги

# IV.

Предлагаемый нами новый подход к контролю над обычными вооружениями переносит фокус внимания с пространства от Атлантики до Урала на снижение рисков в зонах соприкосновения между Россией и государствами НАТО, где опасность внезапной эскалации наиболее высока. Помимо этого мы делаем основной акцент на текущие и ближайшие угрозы и на данном этапе не рассматриваем угрозы, которые могут возникнуть позже, такие как последствия появления автономных систем оружия. Хотя по-прежнему было бы желательно заключение всеобъемлющего юридически обязывающего договора о контроле над вооружениями, в обозримом будущем это не представляется возможным. Вот почему наш подход опирается на существующие соглашения и их адаптацию. Такой подход имеет два преимущества:

*Во-первых*, мы сосредоточили внимание на существующих представлениях об опасности “внезапного нападения” и эскалации кризиса в зонах соприкосновения России и НАТО вследствие наращивания сил и средств конвенционального сдерживания.

*Во-вторых*, мы предлагаем не заключение новых договоров о контроле над вооружениями, а адаптацию существующих договоренностей, исходя из того, что последнее, по нашему мнению, является более реалистичным способом.

Мы твердо убеждены в том, что настало время направить все силы на обеспечение контроля над обычными вооружениями в Европе для того, чтобы сдерживать и контролировать риски, связанные с возрождением политики сдерживания, особенно в зонах соприкосновения России и государств НАТО.

В долгосрочной перспективе наши предложения могут лечь в основу более масштабных договоренностей по вопросам европейской безопасности, если и когда государства будут к ним готовы.

# Авторы

## **Евгений Бужинский**

Генерал-лейтенант (в отставке), Председатель Совета ПИР-Центра, бывший начальник Международно-договорного управления Главного управления международного военного сотрудничества Министерства обороны Российской Федерации, Москва

## **Симон Вайс**

Научный сотрудник и координатор проекта Регионального офиса по сотрудничеству и миру в Европе Фонда им. Фридриха Эберта, Вена

## **Андрей Загорский** (Редакционная группа)

Заведующий Отделом разоружения и урегулирования конфликтов, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук, Москва

## **Лукаш Кулеса**

Директор по научным исследованиям, Сеть европейских лидеров (ELN), Лондон

## **Игорс Раевс**

Полковник (в отставке), Рига

## **Филип Ремлер** (Редакционная группа)

Внештатный исследователь Фонда Карнеги за международный мир, бывший Глава Миссии ОБСЕ в Молдове, Вашингтон, округ Колумбия

## **Беньямин Рихтер** (Редакционная группа)

Полковник (в отставке), старший научный сотрудник Немецкого института международной политики и безопасности, бывший руководитель военного отдела Постоянного представительства Германии при ОБСЕ, Берлин

## **Олег Шакиров**

Консультант ПИР-Центра, Москва

## **Беньямин Шаллер**

Докторант Центра исследований мира, Арктический университет Норвегии, Тромсё

## **Никлас Шёрниг**

Старший научный сотрудник Института исследований проблем мира, Франкфурт-на-Майне

## **Ханс-Йоахим Шмидт**

Внештатный сотрудник Института исследований проблем мира, Франкфурт-на-Майне

## **Марк Фино**

Старший советник программы “Новые вызовы для безопасности”, руководитель Группы по вопросам распространения вооружений, Женевский центр политики безопасности, Женева

## **Корнелиус Фризендорф**

Старший научный сотрудник, руководитель Центра исследований ОБСЕ Института исследований проблем мира и политики безопасности при Гамбургском университете, Гамбург

## **П. Терренс Хопманн**

Профессор международных отношений, Программа управления конфликтами, Школа международных исследований, Университет им. Джонса Хопкинса, Вашингтон, округ Колумбия

## **Вольфганг Цельнер** (координатор)

Старший научный сотрудник Института исследований проблем мира и политики безопасности при Гамбургском университете, Гамбург

## **Владислав Чернов**

Чрезвычайный и полномочный посланник (в отставке), бывший глава делегации Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями, Москва

## **Али Сердар Эрдурмаз**

Доцент кафедры политических наук и международных отношений Университета им. Хасана Калионку, Газиантеп, Турция

Название организаций приведено только для сведения и не означает их согласия с положениями настоящего доклада.



Данный доклад является результатом совместной работы группы институтов, входящих в Сеть аналитических центров и академических институтов ОБСЕ.

Сеть аналитических центров и академических институтов ОБСЕ является самостоятельным проектом группы экспертно-аналитических учреждений государств—участников ОБСЕ, действующих в рамках дипломатии второго трека. Сеть не является структурой ОБСЕ или ее государств-участников. 85 членов Сети – это научно-исследовательские учреждения из 42 стран, которые проводят академические исследования и занимаются анализом политики по вопросам, относящимся к повестке дня ОБСЕ. Сеть представляет собой гибкое и неформальное объединение, учрежденное более чем десятком исследовательских институтов 18 июня 2013 года после обсуждений в рамках Дней безопасности ОБСЕ в 2013 году. Ее создание было ответом на предложение, высказанное Генеральным секретарем ОБСЕ Ламберто Заньером в его инаугурационной речи в июле 2011 года. Членство в Сети является открытым для аналитических центров и академических институтов, желающих и способных внести вклад в научное осмысление и анализ политики по вопросам, касающимся ОБСЕ. Она предоставляет экспертную поддержку, стимулирует дискуссию и повышает уровень осведомленности об ОБСЕ, а также делится опытом и координирует совместные проекты и мероприятия своих членов. Ни Сеть, ни ее участники не представляют ОБСЕ, и мнения, высказываемые участниками Сети, являются их личной точкой зрения и не отражают позиции ОБСЕ.

**Вена**

**Декабрь 2018 года**