

В. И. Мизин

МЕСТО И ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ РОЛЬ ОБСЕ В МЕНЯЮЩЕЙСЯ АРХИТЕКТУРЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Виктор Игоревич Мизин, канд. ист. наук,
вед. науч. сотр. Центра постсоветских исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: vmizin@hotmail.com

Аннотация. Проанализированы ключевые аспекты развития взаимоотношений России и ОБСЕ с точки зрения комплекса вопросов евроатлантической безопасности. По мнению автора, присоединение Крыма к России и кризис вокруг Украины дополнительно обострили ранее существовавшую напряженность в двусторонних отношениях. Сегодня они во многом напоминают конфронтацию времен «холодной войны». В Европе усиливается военное противостояние, Россию открыто обвиняют в подрыве основ послевоенного порядка в европейской части континента, в противоправных шагах по слому общепринятых международно-правовых норм, в агрессивных намерениях, угрожающих европейской стабильности. Вместе с тем наличие значительного недоверия между Россией и Западом не означает, что следует переждать некую паузу, отказаться от попыток предпринимать конструктивные шаги в целях восстановления взаимодействия. Такой подход был бы контрпродуктивным – тем более что с обеих сторон поступают, хоть и приглушенные, сигналы о готовности к диалогу. Автор предлагает ряд первоначальных шагов, которые смогли бы повысить уровень доверия между сторонами, позволили бы в идеале перейти к содержательному диалогу о будущем европейской архитектуры безопасности. Полезную роль могли бы сыграть различные механизмы ОБСЕ. Автор подчеркивает важность повышения эффективности кризисных механизмов ОБСЕ в условиях эрозии стратегической стабильности на европейском континенте в результате беспрецедентного ухудшения отношений между Россией и Западом. Особый акцент делается на модернизации антикризисного потенциала ОБСЕ и поддержании диалога между Западом и Россией, включая создание новой консультативной платформы в рамках ОБСЕ для обсуждения чрезвычайных ситуаций. Предлагается принять ряд конкретных мер доверия в целях восстановления диалога и нахождения путей урегулирования кризисных ситуаций в регионе.

Ключевые слова: Европа, Запад, контроль над вооружениями, меры доверия, НАТО, ОБСЕ, Россия, США, транспарентность.

В условиях коллапса взаимоотношений России и Запада необходимо искать конструктивные пути выхода из тупика – конфронтация рано или поздно завершится, хотя и не в ближайшие годы. Необходимо продумывать пути возвращения к «нормальности» – отношениям «бизнес как обычно». При этом, разумеется, нельзя сдавать принципиальные позиции. Однако именно России, как наиболее опытной стороне, уместно искать выходы из тупиковых ситуаций, предлагать инновационные компромиссные решения. Прежде всего это касается нормализации обстановки в области безопасности в Европе.

Какой может быть выход из нынешней ситуации? Как развивать диалог по европейской безопасности и контролю над обычными вооружениями в будущем? Каковы условия и действия, необходимые для адаптации системы контроля над обычными вооружениями с учетом европейских военных реалий XXI века и с учётом всего комплекса проблем в отношениях Россия – НАТО, Россия – ЕС?

СТАТУС ОТНОШЕНИЙ РФ И НАТО

Несмотря на все препятствия, есть и некоторые положительные моменты, указывающие на возможности ослабления напряженности, усиления прозрачности и на меры укрепления доверия.

В условиях формального прекращения процесса контроля над обычными вооружениями в Европе не было никакого увеличения количества вооружений и военной техники, ограниченных договором ДОВСЕ (TLE), а скорее наоборот. Хотя формально процесс контроля над обычными вооружениями в Европе был заморожен после того, как в 2015 г. Россия «полностью приостановила» действие Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и перестала участвовать в заседаниях Совместной консультативной группы, роста численности ограничиваемых Договором вооружений и техники (ОДВТ) не произошло. Наоборот, наблюдалась противоположная тенденция. Так, с 2011 по 2016 г., несмотря на возрождение в НАТО тезиса о «российской угрозе», общее количество ОДВТ в странах НАТО сократилось, и весьма существенно. В целом по странам НАТО эти сокращения составили: по танкам — 17 %, по боевым бронированным машинам — 7,5 %, по артиллерийским установкам — 7 %, по боевым самолетам — 20,5 %, по ударным вертолетам — 23,2 %¹.

Потолки лимитов в рамках ДОВСЕ не достигнуты сегодня ни странами НАТО, ни Россией. Исходя из последних официальных цифр, представленных российской стороной, можно сделать вывод, что потолки ОДВТ не были заполнены Россией на 37 % по бронетехнике и на 56 % по боевой авиации². Та же тенденция имеет место в НАТО: на 1 января 2016 г. общие потолки стран Альянса не были заполнены на 54 % по бронетехнике и на 66 % по боевой авиации³. Это свидетельствует о том, что стороны — несмотря на риторические выпады — не настроены на подготовку к серьезному военному противостоянию, не говоря уже о военных действиях друг против друга.

Справедливости ради следует заметить, что в ходе начавшегося в 2014 г. резкого обострения отношений России и Запада / НАТО со стороны Брюсселя была проявлена определенная сдержанность. Официальные представители Альянса постоянно подчеркивали его приверженность положениям основополагающего акта Россия — НАТО 1997 г., в том числе содержащемуся там обязательству, согласно которому безопасность не должна обеспечиваться «путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил». По-видимому, во исполнение этих положений представители военного блока при каждом удобном случае подчеркивают, что размещение новых подразделений в трех государствах Балтии и Польше носит временный характер, их состав постоянно ротировается, а численность сравнительно невелика. Это особенно очевидно в сравнении с численностью противостоящего НАТО российского Западного военного округа (ЗВО), в составе войск которого находятся около 40 % от общей численности Вооруженных сил РФ. Есть определенное понимание того, что количество личного состава в российских и натовских соединениях суммарно не должно превышать количественный уровень одной бригады. Именно этот потолок был когда-то обозначен российской стороной в диалоге с НАТО о верхнем пределе развернутых сил, после которого увеличение численности боевых сил превышало бы понятие «существенное», закрепленное в основополагающем акте.

Предельная численность военного присутствия сил Альянса в странах Балтии и Польше, которая приведена в заявлении по итогам саммита НАТО в Брюсселе (11 июля 2018 г.), вполне соотносима с бригадным уровнем. Тем не менее отсутствие формальной договоренности относительно этих параметров создает очевидную зону неопределенности и условия для новых претензий с российской стороны. Разумеется, ситуация может кардинальным образом измениться, если США всё же решатся разместить свою дивизию в Польше. Естественно, ответит и Минобороны РФ.

Эти факты свидетельствуют о том, что стороны — несмотря на «гибридную войну» — всё же

¹ Подсчитано по: Vehicle & Aircraft Holdings within the scope of the Conventional Armed Forces in Europe Treaty, 2016, February 25.

² В отношении данных по России следует иметь в виду, что с декабря 2011 г. российская сторона перестала представлять краткую обобщенную информацию о наличии вооружений и техники, которую она продолжала добровольно передавать остальным государствам — участникам ДОВСЕ с декабря 2007 г. после объявления одностороннего моратория на выполнение условий Договора.

³ Подсчитано по: Vehicle & Aircraft Holdings within the scope of the Conventional Armed Forces in Europe Treaty, 2016, February 25.

пока не готовы к серьезным полномасштабным военным действиям и действует логика определенных самоограничений. В конце концов, новые контингенты НАТО размещаются у границ России, как утверждается в Альянсе, для предотвращения гипотетического «крымского сценария» в отношении стран Балтии и Польши и пока что на ротационной основе. Вот почему, по крайней мере теоретически, контроль над обычными вооружениями в Европе всё же может быть реанимирован в некоторых форматах.

Количество военных учений России, включая «внезапные» проверки и инспекции, фактически снизилось за последние годы после имевшего место, обусловленного противостоянием вокруг украинского кризиса, пика в 2014–2015 гг. Так, столь предварительно обеспокоившие натовцев российско-белорусские учения «Запад-2017» насчитывали менее 13 000 военнослужащих. Определенной сдержанности в отношении проведения учений придерживается и НАТО — хотя ряд из них проходит в 30–40 километрах от российской границы.

Возобновил свою работу в 2016 г. Совет Россия — НАТО (СРН). В марте 2017 г. восстановлена «горячая» телефонная линия связи между председателем Военного комитета НАТО и Генеральным штабом Вооруженных сил России. На саммитах НАТО в Уэльсе, Варшаве и Брюсселе усилия Польши по развертыванию тяжелого подразделения НАТО на её территории на постоянной основе не получили одобрения, как и декларируемое желание стран Балтии, якобы для парирования российской военной угрозы, иметь постоянно базирующиеся там значительные силы НАТО. На Варшавском саммите Альянса также не получило поддержки предложение Румынии о размещении флота НАТО в Черном море.

Тем не менее в рамках СРН РФ и НАТО не смогли достичь согласия по проблеме транспондеров на полетах военной авиации сторон над Балтикой. Как известно, бывший министр иностранных дел Германии, а ныне президент ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер (который был председателем ОБСЕ в 2016 г.) призвал к выработке новой договоренности по контролю над вооружениями с Россией — дабы избежать эскалации напряженности в Европе и восстановить доверие между сторонами, для чего ОБСЕ могла бы предложить себя как наилучшую площадку. Генеральный секретарь НАТО в 2016 г. возобновил предложение Североатлантического союза в адрес России совместно продолжить модернизацию и укрепление Венского документа ОБСЕ и других режимов укрепления доверия и контроля над вооружениями в целях повышения стабильности и прозрачности. Ключевой вопрос — как снизить риски возникновения опасных военных инцидентов в Европе?

В ответ российская сторона, в свою очередь, вновь подтвердила отказ России предпринимать односторонние шаги, направленные на повышение транспарентности деятельности своих вооруженных сил и указала на неразрывную связь вопроса о модернизации Венского документа 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности с возобновлением переговорного процесса по контролю над обычными вооружениями в Европе. Вряд ли такой негативизм в отношении этого краеугольного с точки зрения транспарентности документа — продуманная до конца позиция. Ясно, что российская сторона, скорее всего, продолжит блокировать процесс пересмотра Венского документа, если взамен страны НАТО не будут предлагать никаких уступок, например, относительно нового формата режима контроля над обычными вооружениями.

Также Российская Федерация, как представляется сегодня, не готова к использованию исключительно двусторонних или региональных механизмов переговоров по мерам доверия и устранению риска военных инцидентов в приграничных районах. Поэтому НАТО и ОБСЕ останутся главными площадками для их обсуждения и принятия решений по этим вопросам. Речь идет, прежде всего, о Совете Россия — НАТО и Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. При этом рекомендации экспертного сообщества и независимых аналитических центров в формате так называемого второго трека могут стать весьма полезными и в будущем послужить основой для пересмотра ряда ключевых ориентиров военной политики, контроля над вооружениями, укрепления мер доверия и транспарентности.

Вместе с тем в 2017–2018 гг. напряженность в отношениях между НАТО и Россией оставалась на тревожном уровне и характеризовалась взаимными обвинениями в нарушении ключевых принципов европейской безопасности и соглашений по контролю над вооружениями, а также усилением взаимного политического давления и нарастанием военной угрозы. Эскалация риторики и военной активности, такой как развёртывание новых систем вооружений, передислокация и размещение дополнительных военных подразделений в прилегающих к критическим областям районам, увеличение размеров, направленности и количества военных маневров и внезапных проверок боеготовности, проведение мероприятий глубинной разведки и демон-

страция силы, провоцирующие облёты кораблей и самолетов сторон в приграничных районах — всё это неизбежно ведёт к балансированию на грани военного конфликта, впервые с периода окончания «холодной» войны. Соответственно, обостряется и восприятие угроз в ряде стран НАТО и в самой России.

Некоторые политики и эксперты предрекали, что после тяжелого кризиса 2014 г. европейская политика «придет в себя» и наступит своего рода возрождение процессов укрепления европейской безопасности и контроля над вооружениями, начнется долгожданный ренессанс ДОВСЕ. Однако, к сожалению, этого не происходит. Отношения России и НАТО сорвались в статус, сходный с «холодной войной» (хотя и не наблюдается комплексного противостояния!) и даже более опасный, по крайней мере по непредсказуемости и накалу конфронтационной риторики в формате затяжной информационной войны. Ситуация постепенно, но неуклонно деградирует. Из нынешнего неустойчивого положения до внезапного вползания в реальный кризис и даже в вооруженный конфликт сегодня, к сожалению, гораздо ближе, чем до восстановления нормальных отношений и возврата к былому сотрудничеству.

До сих пор не решены исключительно важные вопросы предотвращения возможной эскалации военного противостояния между Россией и НАТО в Европе. Количество случившихся опасных облётов, сближений и инцидентов в воздухе и на море (многие из которых так и остались неизвестными даже экспертной общественности) исчисляется десятками. Технически простой вопрос о полетах с обязательным включением транспондеров так и остался нерешенным в формате СРН, хотя Министерство обороны России выражало готовность к совместной работе на данном направлении и продолжает это делать.

Поводом для беспокойства Запад, как там принято утверждать, воспринимает реструктуризацию и модернизацию российских сил, размещение баллистических и крылатых ракет комплекса «Искандер» у границ Альянса якобы на постоянной основе, как заявляется, беспрецедентно масштабные маневры, такие как «Запад-2017» и теперь «Восток-2018», заранее не заявленные внезапные военные учения и проверки боеготовности. Нельзя не видеть, что опасные военные инциденты происходят все чаще, и, как правило, их вероятными результатами становятся ответные и провокационно эскалационные меры. В НАТО после 2014 г. серьезно рассматриваются предполагаемые сценарии возможного конфликта, такие как новые «гибридные» российские акции или пресловутое гипотетическое российское нападение на страны Балтии — по типу того, что называют на Западе, противоправной и наглой аннексией Крыма под предлогом всенародного референдума там и в нарушение европейских правовых норм, договоренностей о суверенитете и нерушимости границ Украины, а также осуждаемого в Альянсе вмешательства Москвы на стороне пророссийских сил в конфликт на Донбассе. Насторожили наблюдателей в западных столицах и заявления российского президента о развертывании новых систем ядерного оружия в плане противодействия американской ПРО, повышение общей боеготовности обычных и особенно ядерных сил.

Вина за резкое обострение ситуации в Европе целиком возлагается в НАТО на Москву. Отмечается, что «своими недавними действиями и политикой Россия снизила стабильность и безопасность, повысила непредсказуемость и изменила условия безопасности». В очередной раз были подтверждены согласованные на встречах в верхах в Уэльсе и Варшаве решения в отношении России: продолжать «реагировать на ухудшение условий безопасности за счет усиления построения наших сил сдерживания и обороны, в том числе посредством присутствия в передовом районе в восточной части Североатлантического союза⁴, то есть непосредственно у российских границ в странах Балтии и в Польше. Прошедший в Брюсселе в июле 2018 г. саммит НАТО еще раз акцентировал возникшую напряженность в отношениях Вашингтона и Брюсселя, но не принес позитивных сдвигов в отношении Москвы и Североатлантического альянса.

В тексте традиционно очень пространного заключительного документа в целом была тогда повторена уже звучавшая раньше риторика. Однако в качестве главной новой конкретной военной меры «оборонительного характера» называется лишь выделение «из общего числа вооруженных сил стран НАТО... дополнительно 30 крупных военно-морских кораблей, 30 тяжелых и средних маневренных батальонов и 30 боевых воздушных эскадрилий... находящихся в таком состоянии боеготовности, которое позволяет им в течение 30 дней или раньше приступить к выполнению задачи⁵. Эта задача, продекларированная в несколько пропагандистской форме,

⁴ Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Брюсселе. НАТО. Официальный сайт. 11 июля 2018 г. — URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=ru

⁵ Там же.

не предполагает, как мы видим, развертывания новых воинских подразделений, нацеленных на «сдерживание» России, а ограничивается повышением уровня боеготовности уже имеющихся.

В отношении же военного присутствия в «передовом», граничащем с Россией, районе никаких новых кардинальных мер по дополнительному усилению не предусмотрено. Названа даже предельная цифра военного присутствия сил НАТО в этом районе — около 4 500 военнослужащих «из различных стран Североатлантического союза»⁶. Таким образом, и здесь можно с определенными резервациями говорить о некоей сдержанности руководства НАТО в формировании новых мер «оборонительного» характера, что вполне вписывается в общую и традиционную военно-политическую линию «оборона и диалог» в отношении России, о которой не раз заявлял генеральный секретарь НАТО. Обращает на себя внимание и нарастающая реалистичность в позиции руководства Альянса, которая открывает возможности для возврата к диалогу с Москвой. На полях саммита НАТО Й. Столтенберг заявил, что непризнание «аннексии» Крыма, равно как и некоторых иных действий Москвы последнего времени, по его мнению, не может служить «аргументами для изоляции России»⁷.

Представляется, что если и раньше европейские члены Альянса не очень охотно шли на увеличение расходов на оборону, то теперь, когда на них начинают оказывать значительное давление из Вашингтона, перспективы организованного и ускоренного увеличения вноса на коллективную оборону НАТО стали еще более сомнительными. После встречи с Д. Трампом Ангела Меркель заявила о повышении расходов Германии на военные нужды пока лишь от 0,1 % — до 1,3 % ВВП страны. Озвучены планы увеличения этих затрат до 1,5 % национального ВВП к концу 2021 г. Видимо, под давлением Вашингтона он будет расти и дальше в условиях неослабевающей конфронтации с Москвой. В то же время тенденция повышения расходов на оборону является очередным раздражающим фактором в отношениях России и НАТО.

С российской же стороны озабоченность вызывают т. н. военные гарантии, предоставленные НАТО государствам Балтии, в том числе усиленное передовое развертывание — для начала — четырех боевых групп армии США, наращивание противоракетной обороны, средств «Глобального молниеносного удара» и новых средств стратегических неядерных и ядерных вооружений, доктринальные установки в отношении новоявленного акцента на ограниченное применение ядерного оружия, сформулированные в трамповском «Обзоре ядерной политики» в феврале 2018 г. В плане обвинений США в нарушениях Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности Москва обеспокоена развертыванием наземной противоракетной системы «*Aegis Ashore*» в Румынии и затем в Польше, поскольку возникают подозрения о её реальных или возможных стратегических целях, вероятности использования для запуска крылатых ракет «Томагавк» (что, конечно, само по себе весьма странное обвинение — поскольку у США и без этих 40 вертикальных пусковых систем имеется 6 000 таких ракет на кораблях «Иджис» по всему миру).

События на Украине и вокруг нее поставили вопрос и о действенности Хельсинкского процесса, эффективности Венского документа ОБСЕ, значении таких документов, как Будапештский меморандум. В этой связи Минский процесс видится в НАТО как единственный путь стабилизации ситуации на континенте. Но и здесь стороны говорят как бы «мимо друг друга», постоянно умножая взаимные обвинения в несоблюдении его положений.

В отсутствие реального контроля над вооружениями, поддающихся проверке ограничений вооруженных сил и вооружений и неполной транспарентности высока вероятность ошибочных и преувеличенных оценок угрозы безопасности. В этом плане учения «Запад-2017» стали характерным примером, который продемонстрировал, как подобное отсутствие инструментов координации в условиях напряженности, подогреваемой подозрениями и даже известной «демонизацией» противоположной стороны, может привести к искаженным или явно неадекватным выводам. Россию обвинили в предоставлении ложных данных об истинной численности войск, участвующих в «Запад-2017», — в то время как официальные цифры, сообщенные Беларуссией (12 700 человек), на самом деле оставались даже слегка ниже порога, требуемого Венским документом ОБСЕ, при том что оценочные цифры НАТО достигали до этого 70 000 или даже 100 000 человек. Соответственно, звучали и опасения Альянса относительно вероятных целей маневров — вроде мифической подготовки внезапных наступательных операций против стран Балтии, развертывания ещё одного, «третьего (после Крыма и Донбасса) фронта» против Укра-

⁶ Там же.

⁷ Столтенберг: присоединение Крыма — это не повод для изоляции России // ТАСС. 2018. 11 июля. — URL: <http://tass.ru/mezhhdunarodnaya-panorama/5364594>

ины или начала длительной военной оккупации (непонятно зачем) союзнической Белоруссии.

Хотя ни одна из этих преувеличенных оценок со стороны НАТО затем не материализовалась, они демонстрируют настоятельную необходимость возобновления диалога между военными обеими сторонами, расширения каналов взаимной информации и повышения транспарентности в военных вопросах, а также поддающихся проверке ограничений, особенно в приграничных районах.

БУДУЩЕЕ ОБСЕ И ПЕРСПЕКТИВА РЕАНИМАЦИИ ДОВСЕ

Единственным форумом стабилизации обстановки и построения новой архитектуры безопасности в регионе Евроатлантики была и остается ОБСЕ.

У России было и остается немало претензий к этой организации. Прежде всего, в связи с обозначившимся после распада СССР креном в сторону вмешательства в выборы на постсоветском пространстве; в связи с искусственным нагнетанием конфронтационности с Россией по проблематике прав человека и процессам демократизации, а сегодня — чуть ли не в потворстве киевским властям при мониторинге разделения сторон в конфликте на Донбассе.

Вот и на завершившемся 21 сентября 2018 г. в Варшаве ежегодном Совещании ОБСЕ по обзору выполнения обязательств в области человеческого измерения не удалось избежать остроконфронтационной дискуссии по всему спектру вопросов, связанных с обеспечением прав человека, таким как свобода выражения мнения, права меньшинств, борьба с торговлей людьми, равенство мужчин и женщин, положение беженцев и мигрантов, противодействие ксенофобии и нетерпимости. Причина тому — нацеленность ряда государств, прежде всего Балтии и Польши, а также Украины, на политизацию обсуждения «право-человеческих» проблем, что очевидно препятствует их конструктивному и предметному рассмотрению.

Российская делегация выступает за открытый и конструктивный диалог по актуальным вызовам, с которыми сталкиваются сегодня государства в регионе ОБСЕ. Была принята инициативная Россией Декларация по наращиванию усилий ОБСЕ в борьбе с терроризмом, а также решение по предупреждению и борьбе с агрессивным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму. Однако ОБСЕ не удалось выйти на консенсус практически по всем другим актуальным темам, в том числе о продолжении диалога по европейской безопасности в развитие процесса «Хельсинки плюс 40», а также о роли ОБСЕ в урегулировании конфликта на Украине в рамках полного выполнения Минских договоренностей. Не были приняты решения, касающиеся деятельности директивного органа ОБСЕ в военно-политической сфере — *Форума по сотрудничеству в области безопасности*.

И всё же основания для оптимизма остаются. К решительным действиям по выправлению ситуации подталкивает и явно тревожная обстановка в области безопасности в Европе, во взаимоотношениях Россия — НАТО.

Сегодня болезненно ощущаются и последствия фактического отказа Альянса от краеугольного камня европейской безопасности, а именно неспособность ратифицировать адаптированный ДОВСЕ 1999 г. и активизировать контроль над обычными вооружениями — после того как Россия в декабре 2007 г. по известным причинам временно приостановила действие разработанного на блоковой основе Договора 1990 г., а в 2015 г. сделала это полностью. До этого Россия реализовывала на своей территории около 40 регулярных и 10 дополнительно заявленных инспекций в бывшем «фланговом районе» ДОВСЕ, включавшем и Псковскую область, примыкающую к странам Балтии. Адаптированный ДОВСЕ увеличил бы число регулярных инспекций на местах на одну треть. Проблема, однако, в том, что до сих пор государства Балтии остаются вне охвата ДОВСЕ как бывшие советские союзные республики. Вследствие этого какие-либо юридически обязывающие ограничения в отношении вооружений и вооруженных сил в наиболее важных и критичных с точки зрения конфликтогенности районах по обе стороны границы между этими теперь уже странами НАТО и Россией не реализуются.

В создании новых механизмов сокращения обычных вооружений в Европе требуется найти радикально новые подходы после фактического прекращения действия ДОВСЕ — и в условиях резкого нарастания военной активности в регионе, возрождения планов создания «европейской армии» и укоренения российских озабоченностей по поводу окружения страны и её союзников новыми военными базами НАТО. Если ранее, в начале 1990-х гг., в политике НАТО ясно прослеживалась линия на сокращение военного потенциала, были проведены серьезные, более

чем на 80 %, снижения американского присутствия в Европе, то сегодня этот процесс после событий на Украине повернут вспять, а Альянс начал масштабное перевооружение.

Москва полностью приостановила свое участие в *Договоре об обычных вооруженных силах и вооружениях в Европе*, который почти четверть века был одной из несущих опор конструкции европейской безопасности. Со своей стороны участвующие в ДОВСЕ члены НАТО заявили о прекращении соблюдения обязательств по Договору в отношении России, продолжая при этом выполнять его в отношении всех других государств-участник [3]. Негибкий подход НАТО к переговорам в течение последнего десятилетия, направленных на выполнение решений Стамбульского саммита ОБСЕ 1999 г., практически ликвидировал структуру транспарентности и предсказуемости в военной области от Атлантики до Урала — из-за попыток Запада добиться вывода небольшого российского контингента из гарнизона в Колбасной (Приднестровье) [1]. Россия мотивирует сохранение миротворцев в Приднестровье не только интересами предотвращения новых конфликтов, но и необходимостью охраны крупного арсенала военной техники в Колбасной, вывезти которые в Россию считается невозможным из-за конфликта с Киевом.

Используя площадку ОБСЕ, можно было бы запустить новый процесс с участием 36 сторон: 30 государств — участников ДОВСЕ и 6 государств — членов Альянса, не являющихся участниками ДОВСЕ. Эта работа могла бы вестись в рамках специальных целевых групп, в различных форматах и под эгидой различных организаций (ОБСЕ, Совет Россия — НАТО, НАТО). Однако запуску такого процесса явно препятствует неурегулированность украинского кризиса, что в целом ведет к замораживанию каких-либо переговоров по европейскому контролю над вооружениями.

Поэтому для деэскалации угрожающего наращивания сил в Балтийском субрегионе логичным шагом представляется договориться, прежде всего в рамках ОБСЕ и СРН, о взаимных региональных ограничениях, которые, с одной стороны, не ущемляли бы законных потребностей в области обороны, а с другой — предоставляли взаимные гарантии безопасности для предотвращения региональной гонки вооружений. Такие новые региональные ограничения, в частности, одна из мер, предложенных, как отмечалось уже выше, Франком-Вальтером Штайнмайером в августе 2016 г. в целях восстановления военно-политической стабильности и предсказуемости. Хотя его предложение получило широкую поддержку, в частности со стороны группы государств-«единомышленников», оно встречено с большим скептицизмом со стороны «прифронтовых государств» Балтии, а также Соединенных Штатов Америки и в целом руководства НАТО. Они заявили, что в условиях кризиса в отношениях с Москвой ещё якобы не настало время для новых соглашений, поскольку Россия де нарушила договоры и руководящие принципы взаимоотношений, а сотрудничество в области безопасности стало невозможным до того, как Россия вернется к соблюдению международных обязательств, начнет уважать суверенитет и территориальную целостность соседних государств и выйдет из оккупированных ею районов.

В то же время в НАТО акцентировали внимание на необходимости «модернизации» Венского документа, который является основой сотрудничества в области безопасности на пространстве ОБСЕ, — дабы закрыть обозначившиеся пробелы в сфере транспарентности.

Такие ограничения вооруженных сил и вооружений в Европе, однако, вполне реально не изобретать «с нуля» — скорее можно было бы опираться на формулу, закрепленную в базовом основополагающем акте Россия — НАТО 1997 г. В нём, накануне предполагавшегося тогда расширения НАТО в 1999 г., стороны договорились не размещать дополнительные *значительные боевые силы* на постоянной основе. Это подразумевалось в качестве временной меры до вступления в силу адаптированного ДОВСЕ. Россия обязалась к самоограничению в районах Калининграда, Пскова и бывшего Ленинградского военного округа (ныне Западный военный округ ВС РФ). Принимая за основу уровни вооружений по ДОВСЕ (TLE), достигнутые в 1999 г., восстановление такого подхода уже на формальной основе представляется целесообразным. В этой связи ключевой термин «*дополнительные существенные боевые силы*» нуждается в уточнении и согласованном определении. (Россия трактует его как одну бригаду). Кроме того, можно было бы рассмотреть вопрос о неких пределах превышения таких пороговых значений для целей проведения учений или реагирования на кризисы, однако, естественно, при условии транспарентности и строгих обязательств по проверке.

Провал адаптации ДОВСЕ и фактический выход России из Договора в 2015 г. привели к утрате возможности проверки российских вооруженных сил государствами — членами НАТО, с одной стороны, и для России — деятельности НАТО в Балтийском регионе, с другой стороны.

Политическое и военное значение этого провала стало особенно очевидным для НАТО в ходе кризиса вокруг Украины в 2014 г. и последующего развития событий там.

МОДАЛЬНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ВЕНСКОГО ДОКУМЕНТА

Не вызывает сомнений, что Венский документ (ВД) 2011 г. в его нынешнем виде не может заменить собой контроль над вооружениями. Как политический инструмент всей ОБСЕ он направлен на обеспечение дополнительных мер безопасности и укрепления доверия, повышение транспарентности в интересах всех государств – участников ОБСЕ. Его цель состоит в том, чтобы дополнить, а не заменить юридически обязательные ограничения по ДОВСЕ. Он предусматривает лишь несколько ознакомительных визитов развернутых наземных и военно-воздушных боевых подразделений в рамках ограниченного объема требований к предоставлению информации. Только одна военная часть из 60 подлежащих ежегодным обменам информацией по ВД может быть осмотрена раз в год у одной страны. Для сравнения – квота по ДОВСЕ для заявленных инспекций на местах составляет 15 % от всех заявленных объектов для проверки, а адаптированный ДОВСЕ увеличил бы эту квоту до 20 %.

Предотвращение использования крупномасштабных учений для скрытной подготовки наступательных трансграничных операций было одной из главенствующих целей Венского документа со времен «холодной войны». Поэтому государство-участник обязано уведомлять за 42 дня о любых учениях сухопутных войск, в том числе и в сочетании с боевыми вылетами ВВС, если в них участвует 9 000 или более человек или задействовано 250 боевых танков, 500 боевых бронированных машин, 250 артиллерийских систем или 200 боевых самолетов. В случаях десантных и военно-воздушных операций пороговые значения личного состава составляют всего 3 000 человек. При достижении пороговых значений в 13 000 человек (или 3 500 в случае десантных или военно-воздушных операций) или 300 боевых танков, 500 бронемашин или 250 артиллерийских систем в ходе учений любая страна – участница ОБСЕ, на территории которой планируется проведение таких учений, обязана пригласить представителей других стран для наблюдения. Когда Белоруссия уведомила о 12 700 военнослужащих для проведения учений «Запад-2017» (на ее территории развернуто 10 200, а остальные должны были прибыть из России), в НАТО тут же было высказано подозрение, что данные цифры искусственно занижены, чтобы избежать обязательной посылки наблюдателей со стороны западных государств. Такие подозрения еще больше подогревались тем обстоятельством, что часть этих учений планировалось провести на российской территории, о чем Россия не уведомила. Россия утверждала, что эта часть не превышает пороговых значений ВД. При этом, однако, и Россия, и Белоруссия заранее проинформировали ОБСЕ и НАТО об учениях и добровольно пригласили их официальных лиц для частичного проведения наблюдения. Хотя нет никаких оснований и доказательств предполагать, что Россия или Белоруссия изменяли численность войск, участвующих в учениях в соответствии с требованиями ВД. Такие процедуры ясно показали, что объем уведомления и наблюдения ВД пока что слишком ограничен, чтобы обеспечить достаточную прозрачность во время вероятного кризиса.

Лимитированный объем требований к информации и уведомлениям по ВД 2011 г. ограничивается учениями сухопутных войск и, где это применимо, также ВВС, а также десантными и воздушными острокофронтационными десантными операциями. Вследствие этого подразделения, которые не подпадают под определение «сухопутные войска» (а также вспомогательные подразделения), действующие вне связи с сухопутными силами, не охватываются сферой применения ВД. Например, это касается военно-морских сил, сил ПВО, стратегических сил или сил внутренней безопасности (внутренних войск, национальной гвардии). Таким образом, реальная численность войск, задействованных в учениях и маневрах, может быть в два-три раза выше уровня, требуемого для уведомлений в соответствии с правилами ВД. Такую трактовку обязательств по прозрачности ВД демонстрируют шведские масштабные многонациональные учения «Аутога-2017», которые проходили практически одновременно с учениями «Запад-2017». Как и Белоруссия, Швеция уведомила об участии 12 500 военнослужащих и, таким образом, осталась ниже порогового уровня, требующего обязательного приглашения наблюдателей. В то же время Швеция установила специальные линии связи для обеспечения добровольной транспарентности. Однако при подсчете численности личного состава, подлежащего уведомлению и наблюдению по требованиям соблюдения норм ВД, Швеция, как Белоруссия и Россия,

исключила силы ВМС и ВВС. Таким образом, реальное число участников учений составило тогда около 21 000 человек.

Этот анализ позволяет сделать вывод, что расширение сферы охвата ВД было бы даже более значимым, нежели снижение пороговых значений для уведомлений и наблюдения. Это решило бы еще одну существенную проблему: в отличие от ситуации 30-летней давности определенные подразделения и категории вооружений приобрели сегодня возможности, которые могут существенно изменить ситуацию в сухопутных боевых операциях и поэтому не могут быть квалифицированы просто как «оборонительные», а впоследствии исключены из сферы применения ВД, как это было сделано в 1990 г. Например, то, что раньше представляло собой системы ПВО с ограниченными возможностями и дальностью перехвата, превратилось в усовершенствованные системы противовоздушной и противоракетной обороны, способные поражать одновременно десятки целей на дальностях до 500 км. Ввиду того что такие системы способны закрывать большую часть воздушного пространства, страны – участницы ВД получили возможности отказа от доступа самолетов других стран в определенные зоны – что в НАТО называют стратегией A2/AD (anti-access/area-denial, буквально: воспреещения доступа/блокирования зоны, ограничения и воспреещения доступа туда и манёвра) – это концепция сдерживания противника (обычно комплексом вооружений) путём создания повышенной опасности для перемещения сил противника на защищаемую территорию. (Смысл и основная опасность для противника таких зон A2/AD в том, что эшелонированные системы ПВО всех уровней (дальнего, среднего и ближнего действия), современные системы РЭБ и средства кибероружия создают своеобразный «колпак», который гарантирует прикрытие этой области от проникновения ВВС другой стороны, а также, возможно, спутниковой группировки.)

Кроме того, речь идёт о высокоточных боеприпасах большой дальности, которые могут быть запущены с кораблей или самолетов, – о крылатых ракетах морского и воздушного базирования, а также о новых возможностях вооруженных сил, особенно в рамках новомодной сетевой войны.

Итак, хотя зона применения ВД охватывает Европу, Центральную Азию и «прилегающие морские районы», термин «оборонительные вооружения» так и не был определен, при этом ряд современных систем вооружения не подпадает под сферу охвата и проверки документа. Эти новые возможности следует также учитывать при обсуждении будущих масштабов обновленного режима контроля над обычными вооружениями в Европе, с тем чтобы сохранить его военную значимость.

Анализ недавних крупномасштабных военных учений также указывает на необходимость уделения большего внимания другим аспектам ВД, которые требуют адаптации. Во-первых, принцип территориальной ответственности за уведомления и наблюдение может скрывать реальный объем учений, если они проводятся на различных национальных территориях, а все вместе могут превышать пороговые значения ВД.

Во-вторых, нынешние правила ВД допускают, что если параллельные учения, преследующие разные оперативные цели, проводятся под отдельными командованиями и контролем и одновременно в разных регионах, то они не считаются одним согласованным учением. В результате такие раздельные маневры могут в совокупности избежать превышения пороговых значений ВД. С другой стороны, возможно, будет трудно доказать, что такие учения преследуют одну и ту же оперативную задачу.

В-третьих, ежедневный подсчет военнослужащих, задействованных в учениях, которые проводятся последовательно, может также привести к выводу, что ни в один из дней маневров пороговые значения ВД не превышаются.

Таких проблем можно было бы избежать, если бы страны – участницы ОБСЕ придерживались не только норм ВД, но и обеспечивали дополнительную прозрачность во время возможного кризиса, дабы избежать вероятных ложных толкований их активности. Это относится также к так называемым внезапным учениям, которые призваны проверить готовность подразделений развернуться в любой момент без предварительного уведомления и подготовки. В таких случаях ВД допускает исключения в отношении предварительного уведомления (обычно за 42 дня) и наблюдения, даже если пороговые значения превышены, если продолжительность такой деятельности не превышает 72 часов. В течение последних четырех лет частые российские внезапные учения вызывали озабоченность в странах НАТО. Сегодня можно было бы рассмотреть вопрос о сокращении длительности таких учений до 48 часов, а также о предоставлении возможности контроля за действиями, проводимыми в ходе внезапных учений, в частности от-

носителем состава сил и мест их реализации. Важно также: осуществляется ли такая деятельность в мирное время в местах дислокации отдельных подразделений или же на местах сбора общевойсковых сил и средств различных формирований, включая материально-техническое обеспечение и военно-воздушный транспорт; и, конечно же, имеет первостепенное значение тот факт — проводятся ли подобные мероприятия в отдаленной местности или вблизи международных границ.

И в заключение. Венский документ допускает проведение трехэтапных инспекций на территории каждой из стран ОБСЕ, независимо от того, большие они или малые. Такие инспекции предназначались для охвата любой области, в которой осуществляется крупномасштабная военная деятельность, не превышающая пороговых значений ВД или о которой не было бы необходимым предоставление уведомлений. Такие проверки стали рутинными в зоне применения ВД. Они широко использовались в период после возникновения кризиса вокруг Украины, в том числе в российских районах, прилегающих к странам Балтии, и дополнялись частыми наблюдательными полетами в соответствии с Договором по открытому небу. В результате там не наблюдалось никакого необычного наращивания вооруженных сил. Нет необходимости говорить о том, что три инспекции в год не подменяют собой меры по контролю над вооружениями и интрузивную транспарентность, необходимые во время кризисов для предотвращения просчетов и преувеличенных, неверных представлений об угрозе.

ГАМБУРГСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ КАК ВОЗМОЖНЫЙ ИНСТРУМЕНТ СТАБИЛИЗАЦИИ

На этом фоне на заседании Совета министров ОБСЕ в Гамбурге в декабре 2016 г. была принята Декларация ОБСЕ, в которой страны-участницы согласились начать широкий и «структурированный диалог», в котором рассматриваются все проблемы безопасности, включая принципы ОБСЕ, международное право, соблюдение договорных обязательств, контроль над вооружениями, меры доверия и транспарентности в военной деятельности — с тем чтобы заложить основу для продвижения вперед. Это истолковывается многими государствами ОБСЕ как мандат на создание основы для возобновления контроля над обычными вооружениями, поскольку в Гамбургской декларации упоминается Лиссабонская «Рамочная программа ОБСЕ по контролю над вооружениями», принятая 20 лет назад, и подчеркивается ценность контроля над вооружениями и мер доверия для укрепления архитектуры безопасности в Европе. Утверждая в свое время мандат переговоров по обычным вооруженным силам в Европе, представители 23 государств — членов НАТО и ОВД определили, что их целью является «укрепление стабильности и безопасности в Европе путем установления стабильного и безопасного баланса обычных вооруженных сил, которые включают обычные вооружения и технику, на более низких уровнях; ликвидации неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности; и ликвидации, в порядке приоритета, потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий»⁸.

Австрийское председательство в ОБСЕ в 2017 г. инициировало такой «структурированный диалог» и поручило послу Германии в ОБСЕ продолжить работу в неофициальной рабочей группе открытого состава. На нескольких совещаниях рассматривались нынешние представления об угрозах, принципы европейского порядка в области безопасности, нарушения международного права, соблюдение международных обязательств, включая контроль над вооружениями и меры доверия, а также необычная военная деятельность, перестройка сил, опасные инциденты и контакты между военными. Хотя никакого ближайшего прорыва ожидать не следует, сам по себе факт проведения такого диалога является позитивной новостью.

В частности, «картографические учения», изучение возможности создания «дорожных карт», которые проводятся в рамках неофициальной подгруппы, представляются многообещающими, поскольку они направлены на сбор фактов и оценку нынешних военных доктрин и процесса их развития в последние годы. Их результаты могли бы послужить реальной основой для обсуждения текущих и будущих оценок угроз и предотвращения ошибочных представлений. Хотя данная группа не будет заниматься предполагаемыми нарушениями принципов

⁸ Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Вена, 19 января 1989 г. Приложение III. Мандат переговоров по обычным вооруженным силам в Европе. — URL: <http://mssia.bestpravo.ru/fed1991/data02/text13063.htm>

и вопросами соблюдения ВД, она могла бы помочь избежать дальнейшего ухудшения ситуации в результате преувеличенных оценок угроз.

Однако такой положительный результат процесса «картографирования» далеко не гарантирован. Нерешенные вопросы, касающиеся его целей, сферы охвата и рассматриваемых периодов времени, размещения сил и перспектив деэскалации, могут по-прежнему создавать серьезные препятствия для достижения позитивных итогов рассмотрения. Кроме того, по-видимому, нет единства в отношении объема данных, которые будут использоваться: в то время как некоторые государства хотят ограничить данные узкой сферой охвата Венского документа в зоне его применения, другие были бы готовы рассмотреть возможность использовать «Глобальный обмен военной информацией (GEMI)», который включает морские и дислоцированные силы во всем мире. Кроме того, Россия хотела бы рассмотреть события, происходившие в течение более длительных периодов времени в прошлом, включая 1990-е гг. и начало расширения НАТО на восток, в то время как «прифронтовые страны», то есть государства Балтии и Польша, предпочитают сосредоточиться на недавних событиях, в частности после возникновения украинского кризиса.

В январе 2018 г. Бельгия взяла на себя функции председателя неофициальной рабочей группы для продолжения «структурированного диалога». Безусловно, важно ускорить этот процесс и как можно скорее наполнить его конкретным содержанием. Государства могли бы принять решение поручить Секретариату ОБСЕ представлять подборки данных о военной деятельности на основе всех имеющихся обменов информацией в соответствии с документами по контролю над вооружениями и мерам доверия.

Тем временем государства – члены ОБСЕ должны избегать как эскалации риторики, так и потенциально провокационных акций, грозящих в любой момент развязыванием военных действий, и проявлять максимальную транспарентность и сдержанность в целях восстановления доверия между сторонами. Параллельно государства-«единомышленники» – члены ОБСЕ вполне могли бы внести конкретные предложения по продумыванию концептуальных подходов к будущему режиму контроля над обычными вооружениями, который мог бы способствовать военной стабильности и укреплению безопасности. С этой целью будущий контроль над вооружениями должен основываться на принципах взаимной стратегической сдержанности, взаимности мер доверия и транспарентности военной значимости. Это касается модальностей проверки вооруженных сил, ограниченных лимитами, не превышающими законных оборонных потребностей (критериев достаточности), и обеспечения полной предсказуемости в периоды кризисов, расширения предоставления информации и осуществления контроля – с учетом появления новых систем вооружений и расширения возможностей их боевого применения. *Этим могла бы заняться и ОБСЕ.*

Решение задачи формирования новой европейской архитектуры безопасности имеет эффективные прецедентные решения в прошлом, которые были реализованы в сложных условиях «холодной войны». Это – *Соглашение между СССР и США о предотвращении опасной военной деятельности (1989 г.)* и *Соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним (1972 г.)*. Хотя бы простое подтверждение приверженности Москвы и Вашингтона этим соглашениям могло бы в определенной степени разрядить обстановку. На такой основе следующим шагом могло бы стать принятие Россией и НАТО обновленного многостороннего соглашения, подобного упомянутому выше. Пока что на заседаниях СРН никаких практических результатов добиться не удалось – причем в отсутствие прогресса стороны обвиняют друг друга. С марта 2017 г. была восстановлена система телефонной связи между главой Военного комитета НАТО и начальником Генерального штаба ВС России, что было, конечно, позитивным, но недостаточным шагом для налаживания диалога сторон по военным вопросам. Тем не менее следует констатировать, что Совет оказался не способен послужить эффективным механизмом выхода из кризиса.

В связи с этим стабилизации ситуации могла бы послужить конкретизация некоторых положений принятого в 1997 г. *Основополагающего акта Россия – НАТО*. Это касается, например, детализации и выражения в конкретных юридически закрепленных параметрах (с указанием ограничений по времени, численности вооружений и личного состава), взятых Североатлантическим альянсом в рамках Основополагающего акта обязательств, что безопасность блока не должна обеспечиваться «путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил». Однако пока что интенсивность и число учений НАТО и России вблизи общей границы не снижаются. Самыми многочисленными маневрами со стороны Запада были «Дра-

кон-2017», которые прошли 25–29 сентября 2017 г. на полигоне в районе города Зегже в Польше. Общее число военнослужащих из США, Литвы, Латвии, Великобритании, Германии, Словакии, Италии, Болгарии, Румынии, а также Грузии и Украины составило 17 тыс. Было задействовано 3,5 тыс. единиц военной техники. Целью учений было объявлено противодействие попыткам дестабилизации политической обстановки и захвата спорной территории⁹. Официальные лица НАТО заявили, что учения “*Trident Juncture*” с 15 октября по 7 ноября 2018 г. будут включать около 40 000 военнослужащих Североатлантического союза, 150 самолетов и 70 военных кораблей. Предусматривалась десантная высадка около 5 000 военнослужащих объединенной группировки самой высокой готовности в граничащую с Россией Норвегии. *Реально же в учениях участвовало около 50 000 военнослужащих*¹⁰. Цель учений “*Trident Juncture 2018*” была в демонстрации сдерживающего действия и подготовки к защите «от любой угрозы, с любого направления и в любое время». Сценарий предполагал совместные действия в случае нарушения суверенитета Норвегии. Однако помимо собственно официальных союзников, в учениях принимали участие силы нейтральных Швеции и Финляндии, а также украинские военные. Швеция и Финляндия в последние годы, особенно после 2014 г., выражают обеспокоенность относительно резкого повышения военной активности России около своих границ, строительства новых и расширения прежних военных баз в Арктике, многочисленных инцидентов с российской военной авиацией и кораблями вблизи скандинавских стран.

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ

Наиболее перспективным, если не единственным органом для обсуждения проблематики европейской безопасности, включая контроль над вооружениями, меры укрепления доверия и транспарентности, развитие норм и принципов права, проблему предотвращения «гибридных войн», эффективную «заморозку» конфликта в украинском Донбассе и т. п., остается *Форум по сотрудничеству в области безопасности*. ОБСЕ уже осуществляет мониторинг целого ряда мер по укреплению доверия, в том числе и на востоке Украины, в контролируемых сепаратистами районах Донбасса, а также реализует Венский документ и Договор по открытому небу [4]. Однако, как говорил автор, в мае 2018 г. в Москве первый заместитель главы миссии по мониторингу в Донбассе Александр Хуг, успеху его миссии не способствует, по его словам, «обструкция инсургентов из самопровозглашённых “народных республик”».

Настоятельно необходима дальнейшая *модернизация Венского документа 2011 г.* с учетом сегодняшних реалий. Линия российских военных на отказ от этого шага бесперспективна.

В дальнейшем речь могла бы идти и о запуске *процесса «Хельсинки 2.0»* для творческого решения задач стабилизации системы безопасности в Евroatлантике.

Полезно было бы создание «группы мудрецов» или представителей экспертного сообщества и НКО для обсуждения в формате «второго трека» ключевых вызовов в данной области, а также новых возможных контуров стабильности и безопасности в евроатлантическом регионе, включая шаги по их реализации, и сравнение военных доктрин сторон (такая встреча по доктринам на высшем уровне – *OSCE High-Level Military Doctrine Seminar* – уже прошла в феврале 2016 г. в Вене под эгидой ОБСЕ).

Очевидно, однако, что «широкозахватные» «разоруженческие» меры – пока задача на среднесрочную перспективу и реализуемы они лишь при условии прогнозируемой и рано или поздно реализованной нормализации отношений России и НАТО.

Вместе с тем можно было бы переходить к обсуждению будущего европейской архитектуры безопасности, первоначально не ставя перед собой слишком масштабные и заведомо невыполнимые задачи именно в сфере контроля над вооружениями. На нынешнем этапе речь могла бы идти о согласовании ряда мер по укреплению доверия и транспарентности, которые реализовывались бы шаг за шагом, стабилизируя ситуацию на континенте в области военной безопасности [2]. Важная роль в разработке таких механизмов и их реализации принадлежала бы ОБСЕ, которая могла бы стать принимающей политические решения в сфере европейской безопасности структурой более высокого уровня, нежели СРН.

⁹ Dragon 2017: Польша учится защищаться // Warspot. 2017. 20 сентября. – URL: <https://warspot.ru/10022-dragon-2017-polsha-uchitsya-zaschischatysya/>; В Польше начинаются крупнейшие военные учения Dragon-2017 // РИА «Новости». – 2017. – 20 сентября. – URL: <https://ria.ru/world/20170920/1505138577.html>

¹⁰ Russia Urged to Witness NATO's Strength in Huge Military Exercise // Military.com. – URL: https://apple.news/A_fJghewAQPiqmQHExML5sw

Возврат к идее активного вовлечения ОБСЕ – которая пока что не стала основой безопасности в Европе – в решение проблем европейской безопасности усилит эту Организацию и может превратить ее в конечном итоге в своего рода европейский филиал ООН. Нам надо учиться «тонкой настройке» взаимоотношений с партнерами по ОБСЕ – избегать слепо следовать линии сепаратистов из непризнанных «народных республик» на востоке Украины в обвинениях Организации в якобы пристрастности и неэффективности. Главное – добиваться укрепления правосубъектности, полномочий ОБСЕ – этого инклюзивного органа – в отличие, скажем, от ОДКБ или ЕАЭС, да и ШОС – этих своего рода «ответов» ЕС и НАТО.

Разумеется, необходимы согласие и готовность к политическим решениям ключевых участников европейского процесса. Только открытый диалог и готовность к компромиссным решениям позволят создать основу для более прочной безопасности в Европе и в мире. Достичь согласия по модернизации системы европейской безопасности будет непросто, но, исходя из уроков сегодняшнего дня, следует помнить, что альтернативой работе по достижению такого решения может стать очередной катастрофический срыв, гарантий урегулирования которого никто дать не может.

С учетом новой Глобальной стратегии безопасности ЕС от 29 июня 2016 г. России целесообразно быть готовой развивать равноправный диалог с европейскими партнерами по тематике разоружения в целях стабилизации ситуации в регионе, естественно не поступаясь интересами собственной безопасности.

Западной Европе и западноевропейским членам НАТО нужна новая «восточная политика», очертаний которой пока, однако, не просматривается. Существует множество сигналов из руководящих кругов ЕС и НАТО о готовности к такому диалогу.

Со своей стороны России уместно продолжать линию на выстраивание конструктивного диалога с европейскими партнерами по широкому кругу проблем региональной безопасности и кризисной стабильности.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Франсуа И.* Контроль над обычными вооружениями в Европе // РСМД. – 2013. – 4 июля. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kontrol-nad-obychnymi-vooruzheniyami-v-evrope-atlanticheskaya/>
2. *Kulesa L.* The Role of Arms Control in Future European Security // Security and Human Rights. – Vol. 25 (2014). – Issue 2. – P. 221–234. – URL: https://brill.com/view/journals/shrs/25/2/article-p221_7.xml
3. *Kühn U.* From Capitol Hill to Istanbul: The origins of the current deadlock // Centre for OSCE Research, Hamburg. – Working Paper. – No. 19, December 2009.
4. *Zagorski A.* Strengthening the OSCE. Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific // Russian International Affairs Council Report. – No. 16/2014. – Moscow, 2014. – 24 p. – URL: <https://www.slideshare.net/RussianCouncil/report16en-osce>

VIKTOR MIZIN

THE PLACE AND POTENTIAL ROLE OF THE OSCE IN THE CHANGING ARCHITECTURE OF EUROPEAN SECURITY

Victor Mizin, PhD (History), Leading Researcher,
Center for Post-Soviet Studies,
Institute for International Studies, MGIMO University.
E-mail: vmizin@hotmail.com

Summary. The article analyzes the key aspects of the development of relations between Russia and the OSCE from the point of view of the complex issues of Euro-Atlantic security. According to the author, the accession of Crimea to Russia and the crisis

around Ukraine have further exacerbated the preceding tensions in bilateral relations. Today, they are much like the Cold war confrontation. In Europe, the military confrontation is now intensifying. Today Moscow is openly accused of undermining the foundations of the post-war order in Europe, of illegal steps to break the generally accepted international legal norms, of aggressive intentions that threaten European stability.

At the same time, the existence of significant distrust between Russia and the West does not mean that we should wait for some pause, abandon attempts to take constructive steps to re-establish cooperation. Such an approach would be counterproductive – especially since both sides are sending, albeit muted, signals of readiness for dialogue. In this situation, the author proposes a number of initial steps that could increase the level of trust between the parties, would ideally move to a meaningful dialogue on the future of the European security architecture.

Various OSCE mechanisms could play a useful role. The author emphasizes the importance of increasing the effectiveness of the OSCE-originated crisis mechanisms in the context of the erosion of strategic stability on the European continent as a result of the unprecedented deterioration of relations between Russia and the West. Special emphasis is placed on modernization of the crisis management potential of the OSCE and promotion of dialogue between the West and Russia, including the establishment of a novel consultative platform in the framework of the OSCE to discuss emerging crisis situations. A number of specific confidence-building measures are proposed to restore dialogue and find solutions to crisis situations in the region.

Keywords: Europe, West, arms control, confidence-building measures, NATO, OSCE, Russia, USA, transparency.

REFERENCES

- Francois, Isabel. Kontrol' nad obychnymi vooruzheniyami v Evrope [Conventional Arms Control in Europe]. *Russian International Affairs Council*. July 4, 2013. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kontrol-nad-obychnymi-vooruzheniyami-v-evrope-atlanticheskaya/>
- Kulesa L. The Role of Arms Control in Future European Security. *Security and Human Rights*. Vol. 25 (2014), Issue 2, P. 221–234. – URL: https://brill.com/view/journals/shrs/25/2/article-p221_7.xml
- Kühn U. From Capitol Hill to Istanbul: The origins of the current deadlock. *Centre for OSCE Research* (Hamburg), Working Paper 19, December 2009.
- Zagorski A. Strengthening the OSCE. Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific. *Russian International Affairs Council Report*, No. 16/2014. 24 p. – URL: <https://www.slideshare.net/RussianCouncil/report16en-osce>