

ВЫСТУПЛЕНИЕ

**Старшего вице-президента Центра политических исследований
России (ПИР-Центр) Е.П. Бужинского на пленарном заседании Форума
по сотрудничеству в области безопасности ОБСЕ**

13 февраля 2013 года

Уважаемая госпожа председатель, уважаемые дамы и господа.

Прежде всего, позвольте выразить благодарность за возможность выступить на пленарном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности, в зале, с которым связано более десяти лет моей профессиональной карьеры. При этом впервые мне доводится выступать здесь в личном качестве

Тема сегодняшнего заседания «Венский документ, меры доверия в области безопасности и контроль над обычными вооружениями», как мне представляется, весьма актуальна, ибо в последние годы на данном направлении деятельности ОБСЕ обозначился определенный застой.

Позвольте начать свои рассуждения на эту тему с вопроса о режиме контроля над обычными вооружениями в Европе. При этом я естественно буду рассматривать данный вопрос с позиций моей страны, а именно: нужен ли России такой режим? А если нужен, то в каком виде?

Над ответом на эти, казалось бы очевидные вопросы вот уже почти шесть лет (с момента приостановления Россией выполнения своих обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе 1990 года) думают представители политического и военного руководства страны, а также ведущие эксперты в этой области контроля над вооружениями. Казалось бы ответ очевиден: конечно нужен, ибо он является если не краеугольным камнем, то уж точно важным составляющим элементом общей системы европейской безопасности.

Однако все не так просто. В принципе я вижу три пути развития сложившейся ситуации с контролем над обычными вооруженными силами в Европе.

Первый – попытаться возродить традиционный контроль в форме юридически обязывающего многостороннего договора. Хотелось бы сразу обозначить свою личную позицию: перспективы развития по данному пути я не вижу. Почему?

После выполнения своей главной, с моей точки зрения, задачи, а именно ликвидации избыточного количества обычных вооружений (в первую очередь российских) ДОВСЕ, особенно в контексте все продолжающегося процесса расширения НАТО, стал все более превращаться в инструмент коллективного контроля над вооруженными силами России и дискриминационных для нее ограничений. Говоря о коллективном контроле (причем это относится не только к ДОВСЕ, но и к Венскому документу и к Договору открытого неба). Я имею ввиду практику неконтролирования членами альянса друг друга и координации своих действий в отношении России. Поэтому введение моратория на действие Договора явилось совершенно логичным решением российского руководства и не стало «громом среди ясного неба» для остальных его участников. Хотя, с учетом последующего развития событий, наверное, надо было просто выйти из Договора в соответствие со статьей XIX по тем же самым причинам, по которым было приостановлено его действие.

Сегодня для меня совершенно очевидно, что возврата ни к ДОВСЕ 1990 года, ни к Соглашению о его адаптации 1999 года быть не может. Равно как не может быть возврата в любом, даже самом облегченном виде, к фланговым и любым другим дискриминационным ограничениям для России под предлогом того, что российские Вооруженные силы являются самыми многочисленными в Европе. В условиях существования в Европе мощного военно-политического альянса, членом которого Россия не является, аргумент о численном превосходстве российских ВС просто не работает.

Кроме того, для меня также очевидно, что время подсчета и контроля лишь пяти видов обычных вооружений, являющихся предметом ограничений ДОВСЕ, в первую очередь это относится к танкам, артиллерии и боевым бронированным машинам, прошло. Вероятность крупного регионального военного конфликта на европейском континенте с широкомасштабным применением данных видов вооружений ничтожно мала. А в локальных региональных конфликтах, особенно если в них присутствует фактор внешнего вмешательства, для достижения поставленных целей по нейтрализации противника, как показывает опыт последних двадцати лет, используются совершенно другие средства вооруженной борьбы, а именно: ударная авиация наземного и палубного базирования, крылатые ракеты, беспилотные летательные аппараты различного предназначения. Правда считается, что с чисто военной точки зрения, без танков, артиллерии и боевых бронированных машин обеспечить успех в военном конфликте любого масштаба невозможно. Хотя и в данный, казалось бы очевидный постулат жизнь вносит свои коррективы. В ограниченном локальном конфликте, как показывает опыт регулярно проводимых военных учений, после успешно проведенной воздушной фазы операции задачи, обычно решаемые в ходе ее наземной фазы с привлечением танков, артиллерии и ББМ, вполне могут быть решены силами специального назначения. А если говорить о будущем, то будущее за бесконтактными войнами с минимальным привлечением обычных вооруженных сил.

Идея нового договора, охватывающего новые виды обычных вооружений, мне представляется трудно реализуемой как в техническом, так и политическом плане. В техническом, по причине очевидной сложности согласования включения в категорию ограничиваемых новых видов вооружений (здесь, очевидно, прежде всего необходимо договориться о том, какие категории и виды вооружений относятся к обычным), в политическом, по причине тупиковой ситуации, возникшей на консультациях по проблематике договора о контроле над обычными вооруженными силами

в Европе после появления на карте Европы новых независимых, хотя и не всеми признанных государств.

Отвечая на российские озабоченности по поводу развертывания в Европе системы противоракетной обороны, наши западные партнеры основной упор делают на предсказуемость и транспарентность через многостороннее сотрудничество. Кстати, именно эти критерии плюс военная стабильность перечислены в основополагающих документах ОБСЕ, посвященных проблематике безопасности и контроля над вооружениями. Как я уже отмечал ранее, говорить о военной стабильности в общеевропейском контексте в плане поддержания необходимых «динамических балансов военных сил» посредством установления системы региональных и субрегиональных ограничений, сегодня не актуально. Поэтому предсказуемость и транспарентность остаются главными факторами обеспечения безопасности на европейском континенте.

Можно порассуждать о том, как обеспечить необходимые предсказуемость и транспарентность. Есть два варианта решения данной задачи.

Во-первых, а это и есть второй путь развития сложившейся ситуации с контролем над обычными вооруженными силами в Европе, это дальнейшее совершенствование имеющегося инструментария, а именно Венского документа 2011 года, который несомненно может подлежать реальной модернизации и адаптации к современным реалиям, и Договора открытого неба. Ведь говоря откровенно, последняя редакция Венского документа это по сути повторение с небольшими чисто косметическими изменениями ВД-99, который, в свою очередь, является повторением с такими же косметическими изменениями ВД-94. Говорю об этом, как непосредственный участник последней серьезной попытки российской делегации радикально переработать Венский документ, предпринятой при подготовке к Стамбульскому саммиту ОБСЕ 1999 года. При этом я нисколько не умаляю важность принятых Форумом решений по дополнению Венского документа,

самым политически существенным из которых мне представляется решение о его обязательном пересмотре не реже, чем в пять лет.

Возможно, в конце 90-х годов реализации идеи существенной переработки Венского документа помешало достигнутое согласие участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе по его адаптации.

Сегодня ситуация с предсказуемостью и транспарентностью в области обычных вооружений кардинально изменилась и вряд ли в обозримой перспективе вернется к ситуации начала 2000-х. В этих условиях Венский документ и Договор открытого неба могут стать основой обеспечения открытости государств-участников в плане своих обычных вооруженных сил.

Хочу сразу сказать, что в последние годы я наблюдаю изменение российской позиции по отношению к идее дальнейшего совершенствования Венского документа. И сегодня в России существует довольно многочисленная группа как представителей законодательной и исполнительной власти, так и экспертного сообщества, которые довольно скептически относятся к данной идее по причине того, что Венский документ является пусть облегченным и юридически не обязывающим, но все-таки инструментом контроля. И опять же инструментом коллективного контроля российских вооруженных сил.

Сегодня на столе переговоров по адаптации Венского документа к современным реалиям находится около двадцати предложений, охватывающих пять глав действующего ВД-2011. Я не ставил перед собой задачу провести анализ этих предложений, все они заслуживают самого внимательного рассмотрения.

Вместе с тем, я хотел бы обозначить те положения действующего ВД-2011, которые, на мой взгляд, требуют адаптации к современным реалиям, именно в плане обеспечения предсказуемости и транспарентности.

Во-первых, мне представляется совершенно очевидной необходимость снижения порогов уведомляемой и наблюдаемой военной деятельности

(главы V и VI) в плане соответствующих показателей численности задействованного личного состава и количества единиц вооружения и военной техники.

Во-вторых, необходимо пересмотреть в сторону уменьшения количество частей, используемых для расчета ежегодной квоты посещений по оценке. Можно также подумать об увеличении времени посещения и количества инспекторов. То же самое относится и к количеству инспекций по главе VI с увеличением продолжительности инспекций и количества инспекторов.

Высказав предложение о необходимости увеличения количества посещений по оценке и инспекций, я поймал себя на мысли о том, что невольно возвратился к реалиям вчерашнего дня, а именно усилению контрольного механизма Венского документа. В данной связи мне вспоминаются переговоры по новому российско-американскому Договору об ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-3), который признан полностью отвечающим реалиям сегодняшнего дня. Так вот, стороны практически сразу согласились с необходимостью уменьшения количества инспекций, которое в итоге было сокращено более, чем в три раза.

И в третьих. Я убежден, что, с учетом высказанных ранее соображений о роли военно-морских сил в региональных конфликтах последних двадцати лет, реальная предсказуемость и транспарентность не могут быть обеспечены без полноценного охвата этого вида вооруженных сил существующими мерами доверия (при этом не обязательно в рамках Венского документа). При этом я хочу подчеркнуть слово «полноценного», которое предполагает не только обмен информацией о составе военно-морских сил. Я прекрасно знаю весь набор аргументов противников данного предложения, в основном базирующихся на незыблемости принципа свободы мореплавания. Однако справедливости ради не могу не отметить, что в последние двадцатилетие международным сообществом осуществлялось и продолжает

осуществляться несколько операций, в ходе которых соблюдение казалось бы незыблемого принципа свободы мореплавания не является доминирующим. Очевидно, что его соблюдение или несоблюдение определяется важностью решаемых задач. Является ли задача совершенствования существующих мер доверия достаточно важной, решать, естественно, предстоит участникам Форума.

И, наконец, есть третий путь развития сложившейся ситуации с контролем над обычными вооруженными силами, а именно обеспечение предсказуемости и транспарентности через расширение военного сотрудничества. Над этим путем я также предлагаю подумать. Идея открытого пространства безопасности, основанного на добровольной транспарентности через усиление механизмов двустороннего и многостороннего сотрудничества представляется мне заслуживающей серьезного к ней отношения. Во всяком случае, насколько мне известно, принимаемые в последнее время решения в министерстве обороны России идут именно в этом направлении.

Уважаемая госпожа председатель, дамы и господа.

Высказанные мной соображения по поводу выхода из сложившейся ситуации с контролем над обычными вооруженными силами в Европе ни в коей мере не претендуют на исчерпывающий характер. Вполне возможно, что в ходе дальнейшей работы над этим вопросом будут найдены какие-нибудь компромиссные варианты. Главное, чтобы предсказуемость и транспарентность деятельности национальных и многонациональных вооруженных сил на европейском континенте была обеспечена в должной мере, а их инструменты постоянно совершенствовались.

Спасибо за внимание.