

# **Меры укрепления доверия и безопасности от Ванкувера до Владивостока**

**Виталий Гончаров**

За годы холодной войны на европейском континенте был накоплен такой огромный деструктивный потенциал обычных вооружений и техники, что перспектива эскалации конфликта по линии соприкосновения двух противоборствующих военно-политических блоков грозила чудовищной по своим масштабам и возможным последствиям войной.

С падением Берлинской стены и развалом Организации Варшавского договора градус напряженности на европейском континенте спал, но сокращение вооружений по объективным политическим факторам не был настолько интенсивным, чтобы ликвидировать военные дисбалансы на континенте. На фоне отсутствия сдерживающего блокового фактора усугубились территориальные споры между государствами, которые порой стали выливаться в региональные вооруженные конфликты. Возникла острая необходимость в понижении уровней обычных вооружений и техники, повышении транспарентности и предсказуемости в отношении намерений государств в военной области.

Осознавая опасность вооруженных конфликтов и необходимость укрепления коллективной и индивидуальной безопасности, европейские государства в 90-е годы выработали солидную базу различных по своему охвату и характеру взаимоувязанных и подкрепляющих друг друга соглашений в области контроля над обычными вооружениями и мер укрепления доверия и безопасности:

---

**ГОНЧАРОВ Виталий Игоревич** – атташе Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД России, эксперт Делегации Российской Федерации по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями при ОБСЕ. E-mail: goncharov\_v\_i\_t@mail.ru

**Ключевые слова:** меры укрепления доверия, Венский документ 1999 г., уведомление о военной деятельности, наблюдение за необычной военной деятельностью, «пороговые» уровни, квота инспекций и посещений по оценке, Ежегодное совещание по оценке выполнения, Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности.

К ним относятся:

- Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ);
- Договор по открытому небу (ДОН), Венский документ 1999 г. переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (ВД-99);
- Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности;
- Принципы, регулирующие нераспространение;
- Принципы, регулирующие передачу обычных вооружений;
- Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций;
- Глобальный обмен военной информацией;
- Итоговый акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе и ряд других региональных и двусторонних соглашений.

## Договор об обычных вооруженных силах в Европе

**К**лючевым механизмом обеспечения военной безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока стал ДОВСЕ, который заложил фундамент стабильности и предсказуемости в военной области. Однако этот Договор, подписанный еще в период блоковой конфронтации и основанный на балансе сил двух групп государств (ОВД и НАТО), безнадежно устарел и практически потерял свою жизнеспособность.

После приема в НАТО ряда восточноевропейских государств оказались нарушенными установленные Договором групповые и зональные ограничения на обычные вооружения стран альянса в Европе, а подписанное в 1999 г. Соглашение об адаптации

ДОВСЕ так и не ратифицировано странами НАТО.

В данной связи Российская Федерация наложила мораторий на действие Договора.

Нежелание стран Запада учесть российские озабоченности не позволило сторонам найти взаимоприемлемые развязки. Несмотря на это диалог по восстановлению жизнеспособности ДОВСЕ продолжается, но в практическом плане сегодня не реализуются заложенные в Договоре цели.

В этой связи особое значение для укрепления доверия между государствами-участниками ОБСЕ, повышения стабильности за счет транспарентности в отношении военной деятельности имеет Венский документ.

## Венский документ 1999 г.

**П**ринятый 16 ноября 1999 г. на саммите ОБСЕ в Стамбуле Венский документ переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (ВД-99) является важным механизмом раннего предупреждения о необычной или масштабной военной деятельности в регионе ОБСЕ, повышения предсказуемости и доверия, инструментом ограничения масштабов военной деятельности.

Венский документ является политически обязательным для всех 56 государств-участников ОБСЕ. Его цель – установление и осуществление согласо-

ванного набора взаимодополняющих мер укрепления доверия и безопасности (МДБ).

Положения ВД-99 развивают и дополняют меры доверия, зафиксированные в:

- Хельсинкском заключительном акте 1975 г.;
- Документе Стокгольмской конференции 1986 г.;
- Венских документах 1990, 1992 и 1994 гг.

Одна из первых согласованных МДБ на пространстве ОБСЕ, которая содержится в ВД-99, – это уведомле-

ние о масштабной военной деятельности.

Впервые эта мера была прописана в первой корзине Хельсинского заключительного акта как обязательство государств-участников заранее уведомлять друг друга о военной деятельности, в которой примут участие более 25 тыс. чел. В документе 1975 г. также содержится рекомендация приглашать наблюдателей на такую военную деятельность.

Концепция раннего предупреждения находит дальнейшее развитие в Документе Стокгольмской конференции 1986 г. в виде таких мер доверия, как предварительное уведомление, наблюдение, издание ежегодных информационных справочников, меры верификации (проверки).

Данные меры легли в основу важнейших глав Венского документа – V (Предварительное уведомление об определенных видах военной деятельности) и VI (Наблюдение за определенными видами военной деятельности).

В этих главах вводятся «пороги» – ограничения на количество личного состава, вооружений и техники, задействование которых в обычной военной деятельности (учения) накладывает на государства обязательства уведомлять (гл. V) и приглашать на данные учения наблюдателей (гл. VI) из числа государств-участников ОБСЕ.

В соответствии с гл. VII (Ежегодные планы) ВД-99 государства-участники обязаны не позднее 15 ноября каждого года обмениваться в письменном виде информацией о своих планах по проведению в последующем году военной деятельности, подлежащей предварительному уведомлению. Гл. VIII (Ограничительные положения) вводит ограничения на количество учений с заданными «порогами».

Помимо уведомлений, наблюдений и ограничений на проведение масштаб-

ной военной деятельности, важная мера доверия, содержащаяся в Венском документе, – ежегодный обмен военной информацией.

Впервые эта МДБ была введена в Венском документе 1990 г., затем в модернизированном виде она нашла отражение в ВД-92, ВД-94 и ВД-99.

Венский документ 1990 г. содержал целый набор новых МДБ, направленных на повышение предсказуемости и понижение риска военной опасности на континенте:

- ежегодный обмен информацией государств-участников по структуре их вооруженных сил и основных типах вооружений и техники;
- меры проверки;
- практику проведения контактов по линии военных.

Для оперативного обмена уведомлениями и информацией была создана специальная Сеть связи ОБСЕ, которая успешно действует и сейчас. ВД-90 также была введена практика проведения Ежегодного совещания по оценке выполнения. Предусматривался механизм уменьшения опасности, призванный способствовать деэскалации напряженности в случае необычной военной деятельности и инцидентов военного характера.

В Венском документе 1999 г. были развиты соответствующие положения ВД-90. В соответствии с гл. I (Ежегодный обмен военной информацией) и II (Планирование в области обороны) государства-участники ежегодно обмениваются информацией о своих вооруженных силах, основных системах вооружений и техники и планах их развертывания, о планировании в области обороны и военных бюджетах.

Гл. III (Уменьшение опасности) предусмотрен механизм консультаций в связи с необычной военной деятельностью, которая может вызывать озабо-

ченность, и сотрудничества в отношении опасных инцидентов военного характера.

В рамках ВД-99 осуществляется масштабная и исключительно полезная верификационная деятельность (гл. IX «Соблюдение и проверка»). Стороны имеют возможность проводить инспекции, а также посещения воинских формирований для оценки правильности предоставляемой о них информации.

В обстановке, когда основной механизм контроля над обычными вооружениями в Европе – ДОВСЕ находится в состоянии глубокого кризиса, принципиальное значение для поддержания стабильности, предсказуемости и прозрачности в отношении вооруженных сил государств-участников ОБСЕ играет Венский документ. В соответствии с ВД-99 ежегодно проводится около 150 инспекций и посещений по оценке\*.

Однако вопрос масштабов инспекционной деятельности и ее ценности для государств-участников весьма деликатный в современной обстановке, когда на европейском континенте доминирует один военно-политический блок. Страны НАТО придерживаются негласной договоренности не инспектировать друг у друга, что создает некоторый информационный перекос. Вместе с тем, в нынешнем виде гл. IX представляет собой один из важнейших разделов ВД-99, выполнение которого значительно повышает транспарентность, снижает риск возникновения очагов напряженности и повышает доверие между государствами-участниками ОБСЕ.

Укреплению доверия также служит гл. IV (Контакты). За годы с момента подписания Венского документа в со-

ответствии с гл. IV было проведено множество мероприятий по посещению авиабаз, военных объектов и формирований, демонстрации новых типов основных систем вооружений и техники.

Наиболее существенным достижением по сравнению с предшествующими документами по МДБ стало включение в ВД-99 новой главы, содержащей перечень рекомендуемых региональных мер укрепления доверия и безопасности (Гл. X «Региональные меры»). Несмотря на добровольный характер выполнения рекомендаций, содержащихся в данной главе, за прошедшие годы государства-участники разработали на ее основе около двух десятков (в основном двусторонних) соглашений и договоренностей. Такие соглашения, как правило, отражают конкретные интересы государств региона и успешно дополняют меры укрепления доверия, действующие в масштабе всего европейского континента.

В Венском документе предусмотрен механизм его регулярного рассмотрения (гл. XI «Ежегодное совещание по оценке») – проведения Ежегодного совещания по оценке выполнения (ЕСОВ) для обсуждения текущего и будущего выполнения согласованных МДБ. Опыт свидетельствует о полезности подобных совещаний, позволяющих проводить регулярные обзоры выполнения ВД и других военно-политических документов ОБСЕ.

В ходе ЕСОВ обычно высказывается немало практических предложений, направленных на совершенствование имплементации действующего режима МДБ.

Вместе с тем, в течение последних лет (2007–2009 гг.) авторы подобных

---

\* Согласно статистике Секретариата ОБСЕ за 2008 г., в соответствии с Венским документом было проведено 163 инспекции и посещения по оценке и 51 двусторонняя инспекция и посещение по оценке в рамках осуществления региональных мер / двусторонних соглашений по гл. X ВД.

инициатив воздерживаются от последующего продвижения своих предложений на Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ),

являющемся основной регулярно (еженедельно) собирающейся переговорной площадки по обсуждению МДБ на пространстве ОБСЕ.

## Обзор выполнения ВД-99

**В** последние годы возросла обеспокоенность членов ОБСЕ современным положением дел с режимом МДБ. С 1999 г. Венский документ так и не был модернизирован. В результате более чем 10 лет абсолютной стагнации европейский режим МДБ все более утрачивает связь с реальностью и меняющейся военно-политической обстановкой, постепенно теряет свой сдерживающий потенциал и перестает отвечать современным требованиям.

Так, он уже фактически не охватывает мерами доверия существенный сегмент вооруженных сил и значительную часть военной деятельности государств-участников в регионе ОБСЕ. По крайней мере, четыре ключевых главы ВД-99 уже на протяжении ряда лет существуют преимущественно на бумаге\*.

Несмотря на то, что нынешняя редакция Венского документа датируется 1999 г., его концепция разрабатывалась еще в период конфронтации времен холодной войны. В 1994 и 1999 гг. проходило обновление инструментария ВД.

В мандате переговоров 1997 г. ставилась цель «проводить субстантивное обновление МДБ с учетом новых военно-политических реалий в Европе». Несмотря на то, что в течение двух лет переговоров было рассмотрено более ста

предложений, западники во главе с США на практике вели дело к «косметической» модернизации документа, стараясь изъять те предложения государств-участников, которые ограничивали им свободу рук.

В результате были отведены российские инициативы относительно охвата мерами доверия военно-морской деятельности и транзитных перебросок войск. Сложилась ситуация, когда один из важнейших компонентов военной триады – военно-морские силы – остаются за рамками общеевропейского режима МДБ.

Сделанные государствами-участниками отдельные шаги в данном направлении не способны кардинально улучшить ситуацию, поскольку либо носят фрагментарный характер (режим МДБ на Черном море), либо являются добровольными (предоставление обобщенных сведений о военно-морских потенциалах в рамках Глобального обмена военной информацией).

Не лучше обстоит дело с параметрами уведомляемой и наблюдаемой военной деятельности (гл. V и VI).

Предусмотренные в Венском документе «пороги»\*\* направлены на предотвращение угрозы глобальной конфронтации с привлечением большого числа военнослужащих, вооружений и

\* Документ «пиша для размышления» «Анализ выполнения Венского документа 1999 года» (FSC/AIAM/2/09) распространен делегацией Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями на Ежегодном совещании по оценке выполнения (24 февраля 2009 г.).

\*\* В соответствии с гл. V параметры уведомляемой военной деятельности равны 9000 чел., или 250 боевых танков, или 500 ББМ, или 250 артиллерийских орудий калибра более 100 мм, 200 самолетовылетов и десант в количестве 3000 чел.

техники, в то время как распад ОВД, увеличение количества малых государств в Европе, изменение в структуре вооруженных сил государств-участников, разработка новых систем высокоточного оружия кардинально изменили военно-политическое измерение ОБСЕ.

Не удивительно, что за последние годы было всего три уведомления о военной деятельности выше предусмотренных «порогов». В связи с очень высокими порогами «наблюдаемой» военной деятельности за все время имплементации ВД-99 имело место всего несколько случаев, когда государства-участники приглашались на такие мероприятия.

Не исправляет ситуацию и такая МДБ как уведомление об одном наиболее крупном учении или военной деятельности, проводимой на территории государств-участников, поскольку данная мера носит добровольный характер\*.

Негативный опыт последних лет, включая конфликт на Кавказе (август 2008 г.), наглядно продемонстрировал, что современные войны возможно проводить без превышения «пороговых» уровней.

Венский документ оказался недейственным механизмом раннего предупреждения в отношении малых локальных конфликтов высокой интенсивности. Более того, предусмотренный гл. III громоздкий и явно политизированный «антикризисный» механизм на деле оказался практически нерабочим\*\*.

Отсутствие детально прописанного механизма урегулирования кризисной

ситуации (гл. III), четкого определения форс-мажора (гл. IX) и высокие потолки уведомляемой военной деятельности (гл. V) оказались серьезным препятствием для поддержания стабильности на субрегиональном уровне.

В современной редакции Венского документа есть определенные проблемы и в отношении тех глав, которые, казалось бы, в целом выполняются успешно. Представляется, что, несмотря на надлежащее выполнение государствами-участниками обязательств в отношении ежегодного обмена военной информацией (гл. I), его параметры не полностью удовлетворяют современным требованиям, поскольку не охватывают значительные сегменты вооруженных сил и военных мероприятий, проводимых в регионе ОБСЕ:

– *в первую очередь* это относится к военно-морской деятельности, которая по-прежнему остается за рамками общеевропейского режима МДБ и не подпадает под обмен информацией;

– *во-вторых*, по ВД-99 государства не обмениваются информацией по многонациональным силам быстрого реагирования, которые в последнее время стали весьма значительным военным явлением;

– *в-третьих*, ВД-99 не учитывает развитие вооруженных сил. Новые системы вооружений, включая беспилотные летательные аппараты, не подпадают под обмен информацией;

– *в-четвертых*, Венским документом не предусмотрены четкие согласованные категории вооружений и техники, в связи с чем государства-участни-

\* В соответствии со статистикой Секретариата ОБСЕ, число добровольных уведомлений ничтожно (5–11 в год).

\*\* За всю историю существования Венского документа он задействовался всего три раза и всякий раз не очень успешно: в 1991 г. – в отношении кризисной ситуации в бывшей Югославии, в 1999 г. – применительно к операции НАТО против Союзной Республики Югославия и в 2008 г. – в связи с ситуацией в Закавказье.

ки включают в ежегодный обмен информацией технику по своему усмотрению.

То же можно сказать и в отношении гл. IV «Контакты», выполнение которой не охватывает военно-морские силы.

Выполнение гл. VII (Ежегодные планы) и гл. VIII (Ограничительные положения) едва ли можно назвать удовлетворительным. В связи с тем, что «пороги» уведомляемой и наблюдаемой военной деятельности по гл. V и гл. VI настолько высоки, что государства-участники их превышают во время военных учений довольно редко, либо численность их вооруженных сил (в случае малых государств Европы) настолько мала, что не выбирает и трети порогового значения, то и уведомлять по гл. VII многим государствам не о чем. Тем более не приходится использовать ограничительные положения, которые могут быть актуальны лишь в случае глобальной конфронтации.

Представляется, что обязательное уведомление каждым государством-участником о наиболее крупной военной деятельности на его территории за год, могло бы реализовать незадействованный потенциал гл. VII.

Есть проблемы и с обменом информацией по планированию в области обороны (гл. II). Так как в данной главе Венского документа четко не определен срок предоставления необходимых сведений, то среди государств-участников отсутствует должная дисциплина и возникают проблемы с осуществлением контроля за выполнением данной меры. Из года в год наблюдается уменьшение количества государств, добросовестно выполняющих свои обязательства по второй главе.

За последний пятилетний период только 32 государства из 56 ежегодно предоставляли информацию о планировании в обла-

сти обороны и только 33 из 56 о военных бюджетах<sup>1</sup>.

Довольно эффективно функционирует гл. IX (Соблюдение и проверка). Однако и при ее выполнении возникают некоторые проблемы, которые связаны с отсутствием четкого определения «форс-мажора», точных размеров (площади) указанного района, унифицированных подходов к проведению транспортно-организационных мероприятий.

На сегодняшний день есть несколько предложений государств-участников, по большей части технического и организационного характера, призванных усовершенствовать процедуру проведения инспекций и посещений по оценке. В целом же, гл. IX представляет собой один из важнейших механизмов транспарентности и укрепления стабильности на европейском континенте.

Таким образом, существующий сегодня в Европе режим мер укрепления доверия, с одной стороны, хорошо себя зарекомендовал в том, что касается ежегодного обмена военной информацией и активной верификационной деятельности, но с другой – под воздействием объективных изменений военно-политических реалий значительно устарел.

Время выявило и слабые места ВД-99, которые нуждаются в более детальной проработке и спецификации.

Сегодня особенно опасно то, что в режиме МДБ существуют серьезные прорехи, такие как нахождение военно-морской деятельности за рамками общеевропейского режима доверия. Особую озабоченность вызывает и то, что Венский документ в его нынешней редакции оказался практически бессильным для раннего уведомления, предотвращения и урегулирования локальных кризисов. Мысль о том, что многие положения документа устарели, практически никем уже не оспаривается.

## Модернизация режима МДБ

**В** течение последних лет на переговорах по МДБ в рамках Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) царила атмосфера общего застоя.

Западники, опасаясь, что «вскрытие» ВД-99 приведет к тому, что действующий режим общеевропейских МДБ окажется парализован, всячески «тормозили» инициативы по его модернизации. Без внимания были оставлены конкретные предложения Российской Федерации и Республики Беларусь – «Макет обновленного ВД-99», внесенный в мае 2003 г., а также внесенные в 2006 г. предложения об обмене информацией по силам быстрого развертывания; о предварительном уведомлении при развертывании иностранных военных сил на территории государства-участника ОБСЕ в зоне применения МДБ; о предварительном уведомлении о военном транзите в зоне применения МДБ.

Однако, спустя год после августовского кризиса 2008 г., стали появляться первые признаки более сбалансированного, реалистичного подхода партнеров к этой проблеме.

Целый ряд государств-участников ОБСЕ высказался в пользу модернизации ВД-99. 2 декабря 2009 г. на Совете министров иностранных дел государств участников ОБСЕ в Афинах было принято решение № 16/09 «Вопросы, относящиеся к Форуму по со-

трудничеству в области безопасности» (MC.DEC/16/09), в которое вошло важное положение о совершенствовании новых мер доверия на пространстве ОБСЕ, включая поручение Форуму в 2010 г. модернизировать Венский документ\*.

С января с.г. на Форуме развернулась интенсивная дискуссия по субстантивным и процедурным аспектам модернизации Венского документа.

19 мая с.г. принято решение Форума об установлении процедуры включения соответствующих решений ФСОБ в Венский документ. В соответствии с ним предполагается в дополнение к действующей редакции Венского документа создать некую «корзину» (так называемый «ВД-плюс»), в которую по мере согласования будут «складываться» новые или обновленные МДБ. Каждая из них будет заменять существующие положения ВД и вступать в силу в день принятия. Не реже одного раза в 5 лет, начиная с 2011 г., будет проводиться специальное заседание Форума с целью обновления ВД.

В течение последних месяцев ряд делегаций на Форуме внес официальные предложения по модернизации устаревших или неудовлетворительно функционирующих положений ВД-99. В настоящее время рассматривается вопрос о том, какие разделы ВД-99 могут быть выбраны для «первой очереди» модернизации.

## Примечания

<sup>1</sup> Доклад Центра по предотвращению конфликтов Секретариата ОБСЕ от 13 февраля 2009 г. (FSC.GAL/17/09).

\* «Совет Министров... призывает ФСОБ в 2010 году, действуя в соответствии со своим мандатом... искать пути усиления военно-политического инструментария ОБСЕ с уделением особого внимания усилению существующих механизмов контроля над вооружениями и МДБ, включая укрепление Венского документа 1999 года». (MC.DEC/16/09).