

RUSSIA

The circulation of this report has been strictly limited to the members of the
Trialogue Club International
and of the Centre russe d'études politiques.

This issue is for your personal use only.

Published monthly in Russian and in English
by Trialogue Company Ltd.

Issue № 5 (233), vol.15. 2016

22 июля 2016 г.

Евгений Бужинский сообщает из Москвы:

БУДУЩЕЕ ДИАЛОГА ПО ПРО, РСМД И КОНТРОЛЮ НАД ОБЫЧНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ В ЕВРОПЕ
В СВЕТЕ ИТОГОВ ВАРШАВСКОГО САММИТА НАТО

АННОТАЦИЯ

По мнению Председателя Совета ПИР-Центра Евгения Бужинского, в прошлом начальника Международно-договорного управления Министерства обороны РФ, состоявшийся в начале июля в Варшаве саммит НАТО стал важным рубежом, зафиксировавшим новую военно-политическую реальность: Россия превратилась в основного военного противника Альянса, превосходящего по степени опасности международный терроризм, и продолжит оставаться таковым в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе.

В данном выпуске Russia Confidential один из ключевых российских экспертов предлагает свой взгляд на ряд наиболее острых вопросов военной безопасности и контроля над вооружениями, нашедших отражение в итоговом коммюнике Варшавского саммита. В частности, Евгений Бужинский обосновывает необходимость ужесточения российской позиции по вопросу глобальной ПРО США, целесообразность выдвижения Москвой новой договорной инициативы в отношении ракет средней и меньшей дальности, а также дает свою оценку перспектив совершенствования договорной базы и всей системы европейской безопасности в меняющихся военно-политических условиях.

Завершившийся 9 июля с.г. в Варшаве очередной саммит Североатлантического альянса некоторые его представители охарактеризовали как исторический. Он и впрямь может претендовать на такую характеристику, ибо впервые после окончания Холодной войны участники блока четко обозначили свою резко негативную позицию по отношению к России (язык итогового коммюнике саммита НАТО 2014 г. в Уэльсе был все-таки менее воинственным). Отныне в восприятии НАТО Россия является страной, «разрушившей доверие, которое лежало в основе нашего сотрудничества и бросившей вызов фундаментальным принципам глобальной и евроатлантической структурам безопасности» (п.9 коммюнике).

- **Переводя данный пассаж с дипломатического языка на язык практических реалий, НАТО фактически признало появление реального противника, которого требуется устрашать, сдерживать и против которого необходимо наращивать военный потенциал - предпочтительно ближе к его границам.**

Начало данному процессу было положено в Уэльсе и конкретизировано в Варшаве решением о размещении четырех батальонных групп США, Великобритании, Германии и Канады в Польше и странах Балтии, многонациональной бригады в Румынии и об усилении присутствия объединенных военно-морских сил НАТО в Черном и Балтийском морях. Уверен, что на этом данный процесс не завершится. На очереди решение о размещении американской бронетанковой бригады - скорее всего, на территории Польши. А с учетом уже принятого решения о создании штаба многонациональной дивизии в той же Польше, наращивание группировки альянса в непосредственной близости от российских границ будет продолжено.

Несмотря на то, что не менее 15 процентов текста итогового документа саммита посвящено осуждению политики и действий России, в то же время в нем неоднократно декларируется готовность к поддержанию диалога с нашей страной. Конечно, диалог сам по себе - явление положительное, но как он может сочетаться с политикой сдерживания и устрашения, не совсем понятно.

Хотелось бы высказать некоторые соображения по ряду прозвучавших в коммюнике вопросов обеспечения военной безопасности и контроля над вооружениями, которые, по крайней мере в среднесрочной перспективе, будут оказывать значительное влияние на российско-натовские отношения.

ПРОТИВОРАКЕТНАЯ ОБОРОНА: О НЕОБХОДИМОСТИ УЖЕСТОЧЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ПОЗИЦИИ

Вопросу противоракетной обороны в итоговом коммюнике посвящено семь пунктов. Вряд ли есть смысл их анализировать, так как никаких новых откровений они не содержат. Правда, в отличие от предыдущих документов, в нынешнем иранская угроза заменена на потенциальные угрозы, исходящие из-за пределов Евроатлантического региона, и процесс распространения баллистических ракет в целом. России в очередной раз предлагается обсуждать тематику противоракетной обороны с Альянсом, когда она будет к этому готова, а НАТО на подобное обсуждение согласится.

Думаю, что в новой геополитической реальности российскому руководству следует занять более четкую позицию по вопросу глобальной противоракетной обороны США, в том числе и ее европейскому сегменту. Ситуация в области военной безопасности России изменилась. Те скромные российские предложения о заключении юридически обязывающего соглашения с американцами о ненаправленности европейского сегмента глобальной ПРО США против российского потенциала сдерживания с рядом ограничительных положений по скорости перехватчиков, количеству противоракет и местам их размещения более не могут полностью снять российские озабоченности.

Дело в том, что в последнее время все чаще в выступлениях представителей администрации США, включая и президента Барака Обаму, звучит мысль о желательности продолжения процесса сокращения стратегических наступательных вооружений. Причин такой заинтересованности американцев в интенсификации сокращений ядерных вооружений несколько, и одна из них – чисто военная: превосходство в обычных и высокоточных средствах поражения, которое, как они считают, сохранится как в среднесрочной, так и долгосрочной перспективе. При этом подчеркивается, что, к сожалению, Россия не проявляет заинтересованности к дальнейшим шагам на пути к миру без ядерного оружия, а, напротив, делает все большую ставку на него.

Уверен, что интенсивность обвинений России в нежелании продолжать процесс сокращения ядерных вооружений будет только возрастать.

В этом месте хотелось бы кратко обратиться к истории.

В конце 60-х годов прошлого века американцы жестко увязали возможность подписания Договора об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1) с подписанием Договора по ПРО, что и было сделано в 1972 г. Аргументация администрации США в обоснование своей позиции по ПРО сводилась к следующему. Никакая противоракетная оборона не способна обеспечить надежную защиту от первого ядерного удара, в котором участвуют тысячи боезарядов. ПРО предназначена обеспечить нападающей стороне относительную защиту от ответного удара, т.е. минимизировать ущерб. Таким образом, настаивали американцы, ПРО является дестабилизирующим фактором и неотъемлемой частью стратегического ядерного эквilibриума, так как увеличивает опасность развязывания боевых действий с использованием стратегических ядерных сил.

Когда десять лет назад я обращал внимание представителей руководства Пентагона на эти американские аргументы, то в ответ слышал едва ли не возмущение: как можно сравнивать времена Холодной войны с нынешним периодом стратегического партнерства? Представляется, что на сегодняшний день такое сравнение становится возможным.

Хотя холодная война в отношениях между НАТО и Россией пока не началась, Альянс своими действиями и воинственной риторикой значительно приблизил вероятность ее начала. Поэтому думаю, что настало время обусловить российскую готовность к дальнейшим сокращениям стратегических наступательных вооружений разработкой и заключением нового полноценного договора по ПРО, адаптированного к современным реалиям.

РАКЕТЫ СРЕДНЕЙ И МЕНЬШЕЙ ДАЛЬНОСТИ: О ВОЗМОЖНОСТИ НОВОГО ПОДХОДА

Договор о ракетах средней и меньшей дальности (ДРСМД) охарактеризован в итоговом коммюнике как критически важный для евроатлантической безопасности. При этом «союзники продолжают призывать Россию сохранять жизнеспособность ДРСМД посредством обеспечения его полного и верифицируемого выполнения». Данный пассаж интересен в двух аспектах.

Во-первых, официальная российская позиция заключается именно в сохранении жизнеспособности Договора, а не в его разрушении.

Во-вторых, на фоне недавно начатой Вашингтоном кампании по обвинению России (без приведения конкретных доказательств и лишь со ссылками на якобы не подлежащие раскрытию разведывательные источники) в испытании новой крылатой ракеты наземного базирования, что естественно является нарушением ДРСМД, в итоговом документе саммита призывов к России не нарушать Договор тем не менее не содержится.

Думаю, объяснение этому лежит на поверхности. Предыдущие российские претензии к США в плане точного следования духу и букве Договора (в частности, использование американцами ракет-мишеней, имитирующих ракеты средней дальности, и применение ударных беспилотников) США еще могли как-то оспаривать, учитывая, что ракеты-мишени формально Договором не запрещены, а ударных беспилотников на момент его заключения не существовало. Размещение же в Румынии, а в скором времени и в Польше универсальных пусковых установок МК-41 как явное нарушение Договора оспорить сложнее. Дело в том, что эти установки могут осуществлять пуски крылатых ракет как морского (КРМБ), так и наземного базирования. При этом КРМБ Томагавк мало чем отличается от своего наземного аналога, уничтоженного в свое время в рамках выполнения положений Договора. Правда, в ходе слушаний в Конгрессе США представитель администрации Барака Обамы утверждал, что планируемые к развертыванию в Румынии пусковые установки отличны от МК-41, однако никаких доказательств тому предоставлено им не было.

При этом в России действительно существует группа влиятельных политиков, время от времени поднимающих вопрос о целесообразности продолжения существования ДРСМД в силу того, что Россия оказывается в явно невыгодном положении по сравнению с целым рядом граничащих с ней стран, обладающих, в отличие от Москвы, ракетами средней и меньшей дальности. У США же необходимости в обладании этим классом ракет для защиты своей национальной территории нет.

Вспомним, что в начале 2000-х годов Россия и США выступили с совместной инициативой придания ДРСМД многостороннего характера, призвав страны, обладающие ракетами средней и меньшей дальности, присоединиться к Договору. Изначально было ясно, что шансов на реализацию данной инициативы было немного. Сложно было представить, что такие государства, как Китай, Индия, Пакистан, Иран и Израиль откажутся от обладания ракетами данного класса.

В этой связи было бы целесообразным выдвижение Россией новой договорной инициативы в отношении ракет средней и меньшей дальности, ибо продолжение взаимных обвинений объективно способствует лишь дискредитации действующего Договора. Новый подход к ракетам средней и меньшей дальности может заключаться в разработке и заключении нового многостороннего Договора, основанного не на уничтожении данного класса ракет, а их количественном ограничении по типу российско-американского Договора об ограничении стратегических наступательных вооружений. Так как предлагаемый Договор станет многосторонним, исчезнет элемент дискриминации по отношению к России и США и в то же время будет внесен значительный вклад в дело ракетного нераспространения.

ДОГОВОРНАЯ БАЗА СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В МЕНЯЮЩИХСЯ УСЛОВИЯХ

Данному вопросу в итоговом документе саммита посвящен развернутый пункт. В нем содержится ритуальное обвинение в адрес Москвы о невыполнении Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) (хотя участие в нем Россия приостановила в 2007 г. из-за отказа стран НАТО ратифицировать Соглашение об адаптации Договора 1999 г.), а также в почему-то выборочном выполнении Договора открытого неба и Венского документа. Данный пункт итогового коммюнике завершается фразой о том, что «союзники подчеркивают важность модернизации Венского документа в целях обеспечения его соответствия меняющимся условиям безопасности, в частности посредством его существенного обновления в 2016 году».

Здесь необходимо отметить, что история разработки мер укрепления доверия и безопасности в Европе имеет достаточно долгую историю. Первым документом СБСЕ в этой области стал документ Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружения в Европе 1986 г. В 1990 г. документ получил название Венского документа переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности. В

дальнейшем он претерпел несколько адаптаций к меняющимся условиям в области безопасности, последняя из которых, принятая в 1994 г. в Будапеште, фактически действует по сегодняшний день. Две последующие редакции Венского документа 1999 и 2011 гг. представляли собой лишь косметически измененные варианты документа 1994 г.

В период 1997–2005 гг. Россия предпринимала значительные усилия по убеждению наших западных партнеров в том, что Венский документ более не отвечает современным реалиям по целому ряду параметров (пороги уведомляемых и наблюдаемых учений, квоты посещений, состав инспекционных групп и ряд других). Кроме того, Россия несколько раз поднимала вопрос о разработке мер укрепления доверия и безопасности в военно-морской области с учетом роли ВМС и морской авиации во всех вооруженных конфликтах последнего времени, начиная с Югославии и кончая Ливией. Все российские инициативы в плане совершенствования системы мер укрепления доверия и безопасности в категорической форме отвергались Соединенными Штатами и их европейскими союзниками. Причина такой позиции НАТО, на мой взгляд, совершенно очевидна. В 90-е гг. прошлого века и в первой половине 2000-х гг. века нынешнего в военном отношении Россия была относительно слаба и учений проводила мало. Кроме того, действовал контрольный механизм ДОВСЕ, который полностью удовлетворял потребности альянса по отслеживанию состояния ВС России.

Начиная с 2010 г., ситуация кардинально изменилась: российское руководство начало полномасштабную реформу своих вооруженных сил и резко увеличило количество мероприятий оперативной и боевой подготовки. Кроме того, в 2007 г. Россия приостановила свое участие в имплементации ДОВСЕ по причине отказа стран НАТО ратифицировать Соглашение о его адаптации, подписанное в 1999 г. В результате Альянс внезапно осознал, что ему не хватает механизмов отслеживания деятельности ВС России.

Должен откровенно сказать, что объективно нынешнее положение дел устраивает российских военных. Военная деятельность НАТО отслеживается национальными техническими средствами (чему в значительной мере способствовало восстановление орбитальной группировки и радиотехнических средств системы предупреждения о ракетном нападении) с помощью механизмов Договора открытого неба и Венского документа.

Конечно, это не исключает возможности совершенствования и укрепления мер доверия и безопасности в Европе. Но в нынешних условиях, когда Россия из стратегического партнера НАТО превратилась в его главного противника, подлежащего сдерживанию и устрашению, одной модернизации Венского документа для российского руководства, наверное, будет недостаточно.

Думаю, что совершенствованию подлежит вся система обеспечения европейской безопасности, в том числе ее военного аспекта. И здесь, наверное, целесообразно вернуться к российскому предложению о разработке всеобъемлющего Договора о европейской безопасности, с которым в свое время выступил Президент РФ Дмитрий Медведев. Данный документ мог бы охватить все аспекты безопасности, включая военный, восстановить фактически утраченную ныне систему контроля над обычными вооруженными силами и кардинально усовершенствовать систему мер укрепления доверия и безопасности.

В заключение можно констатировать, что варшавский саммит НАТО стал действительно рубежным и зафиксировал новую военно-политическую реальность: Россия превратилась в основного военного противника Альянса, превосходящего по степени опасности даже международный терроризм, и продолжит оставаться таковым (с учетом обозначенных в итоговом коммюнике саммита условий возвращения к подходу "business as usual") в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе.

Автор: Евгений Бужинский, Председатель Совета ПИР-Центра, генерал-лейтенант запаса, в 2002-2009 гг. – начальник Международно-договорного управления, заместитель начальника Главного управления международного военного сотрудничества Министерства обороны РФ.

Редактор: Юлия Фетисова

(с) Международный клуб Триалог: trialogue@pircenter.org;
(с) Centre russe d'études politiques: crep@pircenter.org
Москва-Женева, Май 2016 г.
