

Ознобищев С.К.¹ ©, 2020

Американские (русские) горки европейской безопасности

***Аннотация.** За короткое время европейская безопасность, бывшая еще не так давно своего рода «эталон» для остального мира, оказалась в ситуации сильнейшего кризиса со времен холодной войны. Невнимание России и Запада к озабоченностям друг друга в сфере безопасности усугубилось принципиальными расхождениями между сторонами в оценке украинского кризиса и в более широком плане – в трактовке норм международного права.*

Однако и до украинского кризиса на фоне ухудшающихся политических отношений становилось все труднее продвигаться вперед в диалоге по контролю над вооружениями и мерам доверия в Европе. В итоге международный диалог по контролю над вооружениями, в том числе на европейском континенте, зашел в тупик.

В первом десятилетии XXI в. процесс ограничения и сокращения вооружений, обеспечения безопасности в Европе стал зависеть от состояния политических отношений в гораздо большей степени, чем во времена холодной войны. В статье дается оценка состояния современных отношений Россия – НАТО, в которых в настоящее время предпринимаются определенные попытки вернуться к конструктивному взаимодействию. Рассматриваются

¹ **Ознобищев Сергей Константинович** – кандидат исторических наук, заведующий сектором военно-политического анализа и исследовательских проектов Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (s.sko96@yandex.ru).

проблемы, связанные с распадом Договора о ракетах средней и меньшей дальности. Анализируется широкий спектр как имеющихся соглашений, так и неурегулированных вопросов в сфере контроля над вооружениями: Договор об обычных вооруженных силах, Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности, Договор по открытому небу, ЕвроПРО, соглашения по тактическому ядерному оружию.

Автор приходит к выводу, что, несмотря на «всплески» алармистской риторики, участники европейского процесса обеспечения безопасности достаточно часто стремятся проявлять видимую сдержанность в своих военных приготовлениях и не рассматривают активную военную конфронтацию как реалистичный сценарий. Более того, попытки возобновления диалога как в сфере безопасности, так и в более широком контексте просматриваются все более отчетливо.

Ключевые слова: Россия – НАТО, меры доверия, ДРСМД, ДОВСЕ, ЕвроПРО, ТЯО, европейская безопасность.

Встречающийся в парках развлечений по всему миру аттракцион для катания с почти отвесных искусственных горок называется на Западе «русские горки», а ровно такой же аттракцион в России – «американские горки». Как ни парадоксально, такие полярные ассоциации, нашедшие отражение в названиях аттракционов, абсолютно точно описывают нынешнее отношение сторон друг к другу – каждая сторона предпочитает приписывать другой «авторство» в создании представляющих опасность объектов и ситуаций. Подобное взаимовосприятие в полной мере проявляется и на европейском субконтиненте.

Чтобы прийти к нынешнему кризисному состоянию безопасности, Европе потребовалось некоторое время, – правда, весьма незначительное. Еще совсем недавно словосочетание «европейская безопасность» было универсальным, широко употребляемым термином, предполагавшим самые высокие стандарты обеспечения международной и региональной безопасности. В сфере безопасности Европейский субконтинент далеко опередил другие части света и служил для них практически недостижимым образцом. Но все достижения в этой области были сведены на нет за достаточно короткий промежуток времени.

В этой связи возникает целый ряд вопросов: была ли деградация (а иного слова не подберешь) европейской безопасности объективно обусловлена ростом военной угрозы в Европе или указанное «возрастание угрозы» является неким фетишем, который на самом деле выгоден политикам и военным разных стран? Имеются ли неоспоримые объективные показатели роста военной угрозы и, соответственно, активизации мер в области укрепления безопасности отдельных стран и военных блоков? Как реагируют на кризисное состояние безопасности участники европейского политического процесса – принимают ли масштабные меры, действительно соответствующие возрастанию угрозы, или дают «урезанный» формальный ответ, сохраняя очевидную сдержанность и фактически готовность вернуть ситуацию в нормальное состояние? В данной статье автор попытается хотя бы частично ответить на эти вопросы.

В первые десятилетия XXI в. состояние европейской безопасности с совершенной очевидностью стало соотноситься со сменой «политических циклов» в странах, являющихся основными игроками на мировой и европейской аренах, а личные отношения между лидерами, помогающие удержать ситуацию от дальнейшего ухудшения, стали как никогда ранее значимыми. Кроме того, еще более значимой, чем прежде, оказалась «связка» между внешней и внутренней политикой: «внешнее противостояние» служит «подпоркой» власти и используется для цементирования «единства» между властью и обществом. Именно «внутренние» политические факторы определяют тактику президента США Д. Трампа, который, к примеру, не может позволить себе лишний раз встретиться с президентом РФ В. Путиным, поскольку, по убеждению влиятельной американской оппозиции, Россия активно вмешивалась в президентские выборы 2016 г. на стороне Трампа. В свою очередь, российские власти уже на протяжении достаточно долгого времени используют нынешнее противостояние (а подчас и противоборство) с США и Западом для сплочения общества против «внешней угрозы».

Однако не следует забывать, что в начале своего «политического цикла» В. Путин не только был «открыт» Западу, но и сам добивался установления тесных отношений сотрудничества, парт-

нерства и даже «союзнчества» между коллективным Западом и РФ. На первом саммите с президентом США Дж. Бушем в Любляне в июне 2001 г. В. Путин, отметив, что «это дорогого стоит, когда президент великой державы говорит о том, что он хочет видеть Россию в качестве партнера, а может быть, в качестве союзника», констатировал, что стороны «нашли хорошую основу для наращивания сотрудничества и выхода на прагматичное партнерство между Россией и Соединенными Штатами» [Совместная., 2001].

Если сравнивать тогдашние, по-видимому, вполне обоснованные надежды на дальнейшее развитие отношений с нынешним состоянием взаимоотношений РФ с коллективным Западом, то получившийся контраст буквально ошеломляет. При этом нужно учитывать, что российско-американские отношения самым непосредственным образом связаны с европейской безопасностью, а в ряде сценариев даже играют в ней ключевую роль.

В чем же причины столь разительного ухудшения отношений России и Запада? Разумеется, в данном случае нельзя сбрасывать со счетов стремление западного истеблишмента закрепить свой «успех от победы в холодной войне». Воспользовавшись временной слабостью России, Запад предпринял ряд действий деструктивного характера: в частности, одним из шагов, крайне негативно воспринятых представителями практически всех частей российского политического спектра, стал процесс расширения НАТО на Восток. Не меньший урон взаимоотношениям России и Запада нанесли односторонние военные действия Альянса в отношении бывшей Югославии: бомбардировки Белграда в 1999 г. преподнесли российской политической элите урок, который она запомнила на все последующие годы. Ситуацию еще более усугубили последующие действия Запада по признанию независимости Косово, что, по мнению России (и ряда других стран), было нарушением международного права.

Украинский кризис 2014 г. продемонстрировал не только всю глубину расхождений России и Запада, но также их диаметрально противоположные подходы к пониманию международного права. Стал очевиден и глубокий кризис европейской безопасности; скреплявшие ее договорные конструкции начали ослабевать.

При этом целый ряд отечественных политиков принялись строить конспирологические теории, пустившись в рассуждения о том, как коллективный «либеральный Запад» чуть ли не столетиями (!?) подготавливал заговор против России. Однако такие «теории» не в состоянии объяснить, почему до 2014 г. страны Запада не только заключили с Россией большое количество соглашений в области контроля над вооружениями, но и сами выступили инициаторами многих из них. Причем все эти соглашения, учитывая высокий профессионализм отечественной «школы переговорщиков», никак не могли быть односторонне «повернуты» в пользу Запада, поскольку, по образному выражению одного крупного дипломата советской школы, все получаемые сторонами выгоды взвешивались «как на аптекарских весах». Почему раньше Запад не пытался «задушить» Россию политикой санкционного давления, как после украинских событий? «Теория заговора» не дает ответа на эти очевидные вопросы. Но как бы то ни было, резкое ухудшение ситуации с безопасностью (и в том числе – с европейской безопасностью) началось именно после 2014 г.

Кризис отношений Россия – НАТО: что впереди?

Несмотря на то что политика расширения НАТО на Восток, на практике начатая в 1994 г., крайне негативно воспринималась российским политико-академическим сообществом, отношения между НАТО и Россией развивались в целом поступательно. В программном совместном документе «Основополагающий акт Россия – НАТО» (1997) подчеркивалось, что «Россия и НАТО не рассматривают друг друга как противников», и их общей целью провозглашалось «преодоление остатков прежней конфронтации и соперничества и укрепление взаимного доверия и сотрудничества». В документе говорилось о необходимости установить «фундаментально новые отношения», чтобы создать «прочное, стабильное и долговременное партнерство» [Founding act., 1997].

В принятой позже так называемой Римской декларации говорилось, что в рамках Совета Россия – НАТО (СРН) Россия и государства – члены НАТО будут работать как равные партнеры в областях, представляющих взаимный интерес [Отношения., 2002].

Начав с девяти направлений сотрудничества в рамках СРН, стороны впоследствии стали активно работать по семнадцати важным направлениям взаимодействия.

В 2014 г., после начала украинского кризиса, НАТО заморозила свою деятельность в рамках СРН. Этот шаг, по сути, противоречил самой идее, составлявшей основу работы Совета Россия – НАТО, – консультационного органа, который помимо прочего должен был стать механизмом кризисного регулирования. Вместо этого СРН превратился в своеобразный «индикатор» глубины кризиса: прекращение работы совета означало, что кризис в двусторонних отношениях действительно глубокий.

С 2016 г. заседания Совета Россия – НАТО возобновились. И хотя пока нет свидетельств каких-либо прорывных решений, но, например, обсуждение такого актуального вопроса, как опасность полетов боевой авиации с выключенными транспондерами в зоне соприкосновения войсковых групп государств – членов СРН, привело к снижению остроты этой проблемы.

Восстановление практически значимого диалога происходит и на других важных направлениях. В 2016 г. возобновилась работа «горячей линии» связи, позволяющей военачальникам высокого уровня оперативно связываться друг с другом. Кроме того, были инициированы так называемые «бакинские диалоги» – более-менее регулярно проводящиеся в г. Баку встречи начальника российского Генерального штаба В. Герасимова с высокопоставленными военными представителями НАТО, в ходе которых военные информируют друг друга о характере и направленности военных учений, обсуждают пути «повышения предсказуемости», «уменьшения недопонимания», способы вести диалог по «вызывающим озабоченность» вопросам, проблемы «военной деятельности России и НАТО в европейском регионе», возможности укрепления «мер доверия и предотвращения инцидентов» [Глава Генштаба., 2018]. Крайне актуальной также является тема, связанная с мерами по предотвращению инцидентов на линии соприкосновения Россия – НАТО [Иванов, 2020]; затрагиваются и более общие вопросы региональной и международной безопасности. В целом мы оказываемся свидетелями интересного феномена: при явном дефиците политиче-

ского диалога роль «переговорщиков» взяли на себя военные, которые, снимая взаимную напряженность, обсуждают самые насущные и практически значимые проблемы, связанные со снижением нынешнего уровня ограниченного, но все же военного противостояния России и НАТО.

После того как в соответствии с решением Варшавского саммита НАТО (2016) в странах Балтии и Польше были развернуты четыре батальонные тактические группы НАТО, вблизи российской границы более не размещаются новые воинские формирования и не растет численность уже развернутых сил (хотя по-прежнему продолжают приниматься решения о повышении «боеготовности» Альянса). При этом схема дислокации развернутых подразделений строится на достаточно затратной для Альянса ротационной и временной основе, что соответствует букве упомянутого выше «Основополагающего акта Россия – НАТО».

Следует обратить внимание и на то, что, согласно заключительному документу Брюссельского саммита НАТО (2018), в «усиленном присутствии в передовом районе» четырех батальонных тактических групп задействовано в общей сложности 4500 военнослужащих [Brussels Summit., 2018], т.е. примерно одна бригада. Тем самым этот документ подтверждает приверженность Альянса прежнему пониманию важного положения «Основополагающего акта Россия – НАТО» (предложенного Россией в ходе обмена мнениями в рамках СРН) о том, что безопасность не должна обеспечиваться «путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил» [Founding act., 1997]. Напомним, что в свое время Москва предлагала установить количественный лимит размещения боевых сил, равный именно бригадному уровню.

Очевидно, что в ситуации, сложившейся после 2014 г., в условиях резкого нарастания в странах Запада негативных настроений по отношению к России и опасений по поводу агрессивных действий с ее стороны, Североатлантический альянс мог бы «по максимуму» расширить свои военные возможности. Этого, однако, не произошло, и Брюссель обошелся достаточно ограниченными «ответными» мерами. Таким образом, можно вполне обоснованно го-

ворить о «сдержанности» Альянса, провозгласившего в отношении России двойкий принцип «обороны и открытости к диалогу».

Если же говорить о практической стороне вопроса, то, как справедливо отмечает авторитетный специалист в области международной безопасности Т. Пархалина, «стратегии в отношении РФ в НАТО нет. Россия рассматривается не как основная, но как потенциальная угроза. Не признавая состояния холодной войны с Россией, руководители Альянса призывают использовать позитивный опыт холодной войны, а именно – вырабатывать новые меры доверия, продолжать диалог по тем вопросам, где это возможно» [Пархалина, 2018]. Нельзя также не согласиться с известным экспертом Д. Даниловым, высоко оценившим ответственную позицию России, которая «сделала серьезный продуманный шаг – мы не отказались от того диалога, который НАТО предлагает» [Данилов, 2018]. Если в ближайшее время не произойдет ничего сверхординарного, то можно рассчитывать, что «новая» избранная сторонами тактика постепенного возврата на трек сотрудничества принесет свои плоды.

Безопасность в Европе: шагреновая кожа договоренностей

Для устойчивого обеспечения европейской безопасности процесс контроля над обычными вооружениями в Европе (КОВЕ) является ключевым – и останется таковым, если в ситуации распада Договора о ракетах средней и меньшей дальности (ДРСМД) удастся предотвратить новое размещение РСД на европейском субконтиненте.

Концептуальной основой Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) стал выработанный на переговорах по стратегическим наступательным вооружениям и противоракетной обороне принцип стратегической стабильности, сводящий на «нет» стимулы и возможности для нанесения первого удара. Основопологающим принципом Мандата переговоров по обычным вооруженным силам в Европе является «ликвидация, в порядке приоритета, потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий» [Итоговый документ., 1989, с. 47].

Коренное изменение геополитической ситуации, роспуск Организации Варшавского договора, присоединение к НАТО новых государств – все это создало предпосылки для проведения государствами – участниками ДОВСЕ новых переговоров, завершившихся 19 ноября 1999 г. подписанием в Стамбуле Соглашения об адаптации ДОВСЕ (ДОВСЕ-2). На основе этого соглашения должен был быть осуществлен переход от зонально-блоковой структуры ДОВСЕ-1 к национальным и территориальным предельным уровням ограничиваемых договором вооружений и техники (ОДВТ) для каждого государства-участника. Это был принципиально новый подход, обозначивший полный отказ от стремления уравнивать потенциалы противостоящих друг другу сторон. Дальнейшим развитием нового принципа стратегической стабильности должно было стать деление территории Европы на своеобразные «клеточки» количественных ограничений, которое не позволяло бы свободно «переливать» ОДВТ из одного региона в другой.

Однако динамика геополитических процессов, происходивших в том числе и на пространстве бывшего СССР, не обрела конструктивного отражения в адаптации режима КОВЕ к новым условиям, что усложняло достижение согласия. В частности, Россия и Запад по-разному оценивали степень выполнения Москвой условий Совместного заявления Российской Федерации и Грузии, а также двустороннего договора России и Молдовы¹, согласованных в рамках Стамбульского саммита ОБСЕ в 1999 г. Эти разногласия стали одной из основных причин, по которым Запад продолжал затягивать ратификацию ДОВСЕ-2.

Проблемы, связанные с ратификацией ДОВСЕ-2, еще более усугубились после образования самопровозглашенных государств Абхазии и Северной Осетии, юридически оказавшихся вне зоны действия договора. Украинский кризис привел к дальнейшему ухудшению ситуации. В свою очередь, затягивание процесса ратификации дало России повод сначала частично, а затем и полностью приостановить действие ДОВСЕ [Заявление.., 2015].

¹ В соглашениях содержались конкретные обязательства сторон – в первую очередь, России – по срокам и порядку вывода с территорий этих республик воинских контингентов, вооружений и расформированию военных баз.

По сути, Россия предприняла этот шаг не для того, чтобы реально выйти из договора¹, но чтобы оказать дополнительное «политическое давление» на партнеров в пользу скорейшей ратификации ДОВСЕ-2. Москва, как обычно, возложила вину за кризис на переговоры на западную сторону: российская сторона утверждала, что практически сразу после подписания Соглашения об адаптации страны НАТО взяли курс на «затягивание» процесса введения этого документа в действие; при этом все доводы, приводившиеся западными представителями, отменялись в принципе. В качестве «дополнительной» аргументации в поддержку своего решения о моратории на ДОВСЕ Россия использовала и такой «долгоиграющий» негативный фактор, как расширение НАТО.

Министр иностранных дел РФ С. Лавров сформулировал позицию России следующим образом: «Стремление НАТО наращивать дисбаланс в свою пользу в сфере обычных вооружений и увязать контроль над обычными вооружениями в Европе с тематикой урегулирования конфликтов, по сути дела, загубило ДОВСЕ... Сейчас наши партнеры из НАТО, рассуждая о необходимости возродить контроль над вооружениями в Европе, требуют от нас в качестве предварительного условия для разговора не только признать суверенитет Грузии в границах 2008 года, но и вернуться в ДОВСЕ, который мы покинули из-за того, что его осуществление саботировалось членами НАТО» [Лавров пока не видит..., 2012].

Уже после того, как Россия приостановила свое участие в ДОВСЕ, С. Лавров, подводя итоги отечественных переговорных усилий, заявил, что теперь ДОВСЕ «для нас мертв, и возвращения к нему не будет» (цит. по: [Договор об обычных..., 2017]). Однако, несмотря на нынешний неопределенный статус договора, участники, в своем большинстве, продолжают придерживаться его ограничений. Показательно, что ни страны НАТО, ни Россия не стремятся превысить «индивидуальные» предельные уровни вооружений, согласованные в свое время в рамках Соглашения об адаптации ДОВСЕ для каждой страны. Последние официальные цифры,

¹ Ответственные сотрудники МИД РФ не раз подчеркивали, что Россия из ДОВСЕ не вышла, а лишь приостановила свое участие в этом договоре.

представленные российской стороной, свидетельствовали о том, что ее уровень вооружений не доходит до согласованного «потолка» ОДВТ ни по бронетехнике (на 37%), ни по боевой авиации (на 56%)¹. То же самое наблюдается и со стороны НАТО: общий уровень вооружений государств Альянса не достигает «потолка» ОДВТ по бронетехнике (на 54%) и по боевой авиации (на 66%)². Это свидетельствует о том, что, несмотря на весьма жесткую риторику и взаимные обвинения в нагнетании напряженности, стороны не стремятся к мобилизации своих военных возможностей для вооруженного конфликта, а тем более – для ведения продолжительных военных действий. Поэтому представляется, что заявление С. Лаврова было продиктовано в основном конкретными обстоятельствами, связанными с общеполитической ситуацией и состоянием переговорного процесса.

Тем не менее упрочение безопасности в Европе, безусловно, требует дальнейшего продвижения в процессе контроля над обычными вооружениями и укрепления мер доверия. Однако процесс расширения НАТО, как и украинский кризис со всеми его негативными последствиями для взаимоотношений России и Запада, по-прежнему является наиболее значимым препятствием для КОВЕ.

«Сворачивание» полноценных переговоров по КОВЕ было политическим решением. Возобновление переговорного процесса возможно лишь при наличии политической воли со стороны ключевых участников переговоров, причем не в последнюю очередь – со стороны Москвы. Необходимыми условиями для принятия позитивных решений на этом пути являются, в первую очередь, достижение значимого прогресса в урегулировании украинского кризиса, ревитализация субстантивного сотрудничества между Россией и НАТО (в первоочередном порядке – снятие напряженности по линии соприкосновения РФ – НАТО), а также нахождение компромиссов по иным важным направлениям контроля над вооруже-

¹ Российская сторона с декабря 2011 г. перестала представлять краткую обобщенную информацию о наличии вооружений и техники, которую она до того добровольно передавала остальным государствам – участникам ДОВСЕ, несмотря на «приостановку» своего участия в договоре.

² Подсчитано автором по: [Vehicle., 2017].

ниями (в частности, по продлению Договора об ограничении стратегических наступательных вооружений СНВ-III).

В целом же для укрепления безопасности в Европе не существует иного пути, кроме «перезапуска» процесса контроля над вооружениями. Очевидно, что идеология Соглашения об адаптации, выстроенная на основе согласованных и принятых государствами-участниками представлений о собственной безопасности, по-прежнему остается актуальной и предоставляет партнерам реальную возможность для достижения согласия. Не случайно в докладе «Снижение рисков конвенционального сдерживания в Европе», подготовленном международной группой авторитетных экспертов, в качестве итоговых рекомендаций предлагается «не заключение новых договоров о контроле над вооружениями, а адаптация существующих договоренностей», что кажется гораздо более «реалистичным» [Reducing the risks., 2018, с. 25].

Дальнейшее укрепление мер доверия является важной задачей, решение которой будет способствовать возвращению к прежней ситуации стабильной безопасности на европейском субконтиненте. Основные положения, связанные с упрочением европейской безопасности, были закреплены в 2011 г. в так называемом Венском документе о мерах укрепления доверия и безопасности (ВД-2011). Согласно этому документу, одной из главных задач в данной области является снижение напряженности военно-политической ситуации в Европе и минимализация угрозы возникновения военных конфликтов через инструмент согласования и корректировки мер по укреплению доверия и безопасности (МДБ).

Положения Венского документа предлагают государствам-участникам регулярно обмениваться информацией о своих военных потенциалах, системах вооружений и техники, о планировании в области обороны и своих военных бюджетах. При возникновении любых подозрений (например, подозрений в «необычной военной деятельности») и опасных инцидентов военного характера также предусмотрен механизм консультаций.

В документе обозначены количественные «пороги» для осуществления уведомлений: например, стороны должны в обязательном порядке уведомлять о своей военной деятельности, когда в

ней участвуют «по крайней мере 9000 человек, включая поддерживающие войска, или по крайней мере, 250 боевых танков, или по крайней мере 500 боевых бронированных машин (ББМ), или по крайней мере 250 самоходных и буксируемых артиллерийских орудий, минометов и реактивных систем залпового огня (калибра 100 мм и выше), если они организованы в дивизионную структуру или по крайней мере в 2 бригады/полка» [Vienna document., 2011, р. 20]. Эти «пороги», по сути, являются стабилизирующим элементом, служащим, как и предусмотренные ДОВСЕ «потолки» ОДВТ, фактически той же цели – ликвидации потенциала для осуществления внезапного нападения и начала крупномасштабных наступательных действий. Таким образом, на современном этапе ВД-2011 значительно ограничивает возможности для проведения в европейской зоне масштабных маневров, выходящих за рамки согласованных в документе лимитов.

В настоящее время, когда процесс КОВЕ зашел в тупик, представители Запада предлагают продвигаться вперед в сфере обеспечения европейской безопасности там, где это возможно, – например, попытаться ввести дополнительные ограничения в рамках ВД-2011. Однако у российской стороны на этот счет имеются принципиальные возражения.

Сразу за «полным приостановлением» участия России в ДОВСЕ в 2015 г. российский МИД объявил о невозможности дальнейшего продвижения по пути модернизации мер доверия в рамках ВД-2011: «Когда прежний Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) практически прекратил существование, а ничего нового ему на замену нет и не предвидится, всерьез заниматься глубокой модернизацией ВД-2011 попросту невозможно» [МИД., 2015].

Такая увязка была политическим ходом со стороны России: Москва была заинтересована в ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ и хотела стимулировать этот процесс, используя интерес Запада к модернизации мер доверия в качестве «козыря для торга». Поэтому и «развязка» данного узла лежит в политической плоскости: при наличии политической воли вполне возможно

вновь «отделить» проблематику ВД-2011 от процесса КОВЕ и ратификации ДОВСЕ-2.

В конце 2019 г. Германия предложила 57 странам – участникам ОБСЕ договориться о новых мерах доверия и безопасности. У российской стороны в связи с этим появилось еще одно возражение. Как заявил заместитель министра иностранных дел РФ А. Грушко, в Москве видят противоречие в том, что, с одной стороны, страны НАТО активизируют «носящую откровенно недружественный характер» военную деятельность близ границ России, а с другой – предлагают обсудить дополнительные меры доверия в рамках ОБСЕ [Черненко, 2019]. Со своей стороны Москва предложила странам НАТО «договориться о понижении уровня военных учений вплоть до их непроведения в районах соприкосновения России и стран НАТО» [Грушко, 2019]. Такая договоренность в случае ее совместного одобрения, не только послужила бы крайне необходимому сегодня снятию напряженности и снижению уровня военного противостояния по линии Россия – НАТО, но могла бы стать существенным вкладом в дальнейший процесс укрепления мер доверия.

В целом представляется, что возврат к предметной работе над совершенствованием МДБ в Европе станет возможным только при общей нормализации отношений между Россией и Западом и / или росте практической кооперации по другим направлениям контроля над вооружениями и укрепления европейской безопасности.

Еще одной международной договоренностью, которую также можно отнести к разряду мер доверия, является Договор по открытому небу (ДОН). Договор дает возможность государствам-участникам выполнять полеты над территорией друг друга в рамках согласованных наблюдательных миссий. Мероприятия, осуществляемые в соответствии с ДОН, дополняют имеющиеся у ведущих государств мира возможности по использованию национальных технических средств проверки (в первую очередь – космических аппаратов) для мониторинга соблюдения соглашений в области контроля над вооружениями.

ДОН предполагает использование выработанного режима «для развития открытости и транспарентности, содействия наблюдению за выполнением существующих или будущих соглашений в области контроля над вооружениями и для расширения возможностей по предотвращению кризисов и регулирования кризисных ситуаций» [Treaty., 1992]. По мнению российской стороны, «в целом Договор зарекомендовал себя полезным инструментом укрепления доверия в военной сфере» [Договор по открытому..., 2020]. После начала украинского кризиса западные страны инициировали в рамках ДОН около двадцати наблюдательных полетов, в процессе которых, несмотря на имевшиеся у Запада подозрения, не удалось обнаружить никакого наращивания российского военного присутствия вблизи границы с Украиной.

В октябре 2019 г. стало известно, что Белый дом рассматривает возможность выхода из Договора по открытому небу. Россия выступила против такой «новации». Заместитель министра иностранных дел РФ С. Рябков заявил, что Россия не будет выходить из этого договора, даже если на такой шаг пойдет Вашингтон [Россия останется..., 2019].

Вооружения в Европе: новые (старые) «бесконтрольные» области

Последней по времени «жертвой» системного кризиса в отношениях России и Запада стал Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД). Заключение этого договора считалось крупной победой российской внешней политики и дипломатии, поскольку в результате его выполнения были уничтожены 846 американских ракет, которые, как справедливо отмечал в одном из своих интервью известный специалист в области контроля над вооружениями академик А. Арбатов, «были способны из Европы нанести обезглавливающий и разоружающий ядерный удар по центрам управления и ракетным базам в европейской части СССР. ДРСМД был первым договором о глубоком и притом одностороннем сокращении американских ракет, которые были для нас равнозначны их стратегическому оружию. А в ответ СССР от-

казался лишь от систем регионального значения» (цит. по: [Арба-тов, 2020]).

Причиной «развала» ДРСМД стала фактическая невозможность разрешить взаимные претензии относительно соблюдения достаточно второстепенных технических ограничений. При нормальных рабочих отношениях сторон это могло бы быть сделано в оперативном режиме, как неоднократно случалось в ходе переговоров в прошлом¹.

В своем интервью в начале 2018 г. посол РФ в Вашингтоне А. Антонов – опытный «переговорщик», который с российской стороны возглавлял переговоры по заключению Договора по стратегическим наступательным вооружениям (ДСНВ, 2010), заметил, что Россия и США в состоянии урегулировать взаимные претензии, относящиеся к выполнению Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, однако при дефиците мер, направленных на реальное разрешение кризиса, в современной политике возобладало искушение использовать возникший повод для мультиплицирования взаимных обвинений [Посол., 2018].

Следует, однако, признать, что, несмотря на последовавший с подачи США «развал» ДРСМД, самый негативный сценарий для России – перспектива развертывания ракет средней и меньшей дальности в Европе – все же не претворяется в жизнь. Есть основания полагать, что, если уровень отношений РФ и стран Запада не опустится ниже современного, подобный сценарий не будет реализован и в будущем. Об отсутствии планов по развертыванию РСМД в Европе не раз заявляли официальные представители США. О нежелании «развертывать новые наземные ядерные ракеты в Европе» также неоднократно говорили и высокопоставленные официальные представители НАТО, включая ее генерального секретаря [Press conference., 2019].

¹ Если участники переговоров нацелены на достижение результатов, а не на выдвижение новых претензий друг к другу, то самые сложные переговорные задачи могут быть разрешены в предельно короткие сроки. Автору этих строк довелось быть участником переговоров в 1989–1990 гг., когда за полтора года был разработан и согласован путем нахождения сотен компромиссных решений сложный Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

Россия, со своей стороны, взяла на себя обязательство не размещать ракеты средней и меньшей дальности «до тех пор, пока в том или другом регионе мира не появятся соответствующие ударные системы американского производства» [Совместная., 2019]. Более того, в сентябре 2019 г. стало известно, что президент России направил лидерам стран – членов НАТО, а также правительствам ряда государств, не входящих в НАТО, в том числе КНР, предложение ввести мораторий на развертывание РСМД в Европе и других регионах. Однако представители Запада не поддержали эту инициативу, заявив, что не видят смысла в таком моратории, поскольку у России уже имеются развернутые РСД на собственной территории.

Тем не менее, по утверждению заместителя министра иностранных дел РФ С. Рябкова, «российский мораторий на размещение ракет средней и меньшей дальности остается в силе, что само по себе является приглашением к НАТО подумать о том, как действовать, чтобы не допустить нагнетания напряженности» [Рябков., 2019]. Есть свидетельства того, что даже без ДРСМД Россия готова договариваться с НАТО об определенном комплексе верификационных мер, который помог бы снять взаимную напряженность в этом вопросе и стабилизировать ситуацию.

Представляется, что позиция Запада, какой бы принципиальной она ни казалась ее проponentам, малопродуктивна. Вместо негативного ответа на предложение РФ вполне можно было бы вступить в диалог, выдвинуть свои предложения и озвучить условия. Именно так не раз начинались серьезные переговоры. Однако ничего подобного сделано не было.

До сих пор не принес результатов и поиск «развязок» в противоречиях между РФ и США / НАТО по проблеме противоракетной системы в Европе (ЕвроПРО). Изначально в западных официальных документах указывалось, что ЕвроПРО предназначена для решения вполне определенных узких задач: «обеспечения защиты европейских союзников и военных баз США в регионе от ракет малой и средней дальности, запущенных из района Ближнего Востока» [Polish., 2011]. Генеральный секретарь НАТО также заверял Москву, что размещение систем ПРО в Европе не угрожает России,

поскольку их дислокация «не позволит системе НАТО сбивать российские межконтинентальные баллистические ракеты» (цит. по: [Буланов, 2016]).

О неэффективности и «стратегической абсурдности» гипотетического использования систем ЕвроПРО против стратегического потенциала РФ говорили также многие российские военные специалисты. По мнению генерал-полковника В. Есина (ранее – начальника Главного штаба РВСН) и генерал-майора В. Савостьянова, «в запланированном к 2020 г. облике ЕвроПРО не способна оказать сколько-нибудь значимое влияние на снижение потенциала РВСН» [Есин, Савостьянов, 2012]. Другой авторитетный специалист, генерал-майор В. Дворкин, отмечая, что «российские ракеты обладают исключительно высокой эффективностью средств преодоления ПРО», подчеркивает, что «абсурдным представляется даже планировать перехват российских боезарядов МБР, нацеленных на США» [Дворкин, 2012].

Российские политики и экспертное сообщество активно обсуждают также другую перспективу «скрытной» миссии ЕвроПРО, а именно – возможность использования ее пусковых установок для запуска крылатых ракет в обычном оснащении с целью подрыва потенциала ответного удара России. Однако профессиональные военные говорят о несостоятельности подобной угрозы. Так, специалисты из военных институтов, основываясь на собственных аналитических данных, утверждают, что «теоретическая способность разоружения СЯС (стратегических ядерных сил РФ. – С. О.) только на основе высокоточного оружия, без использования агрессором ядерных средств» категорически невозможна, сама концепция «неядерного разоружения СЯС РФ» относится «к теоретической области, диффузно перекрывающейся со сферой фантастики, но не к идеям, имеющим значение для практики военного строительства» [Ахмеров, Ахмеров, Валеев, 2015].

Однако, несмотря на то что российская сторона достаточно активно искала возможность заключить такие договоренности с Западом, которые способствовали бы снятию вопросов, вызывающих ее озабоченность, эти усилия не увенчались успехом. Более того, именно невозможность найти компромиссное решение по не

столь сложным техническим проблемам «отправила в небытие» ДРСМД. Как отмечал академик А. Арбатов, «долгие препирательства Москвы и Вашингтона по дальности российских наземных крылатых ракет 9 М-729 и по классу (оборонительному или наступательному) американских ракет в пусковых установках ПРО в Румынии и Польше» послужили «поводом для разрыва ДРСМД и полного краха доверия» [Арбатов, 2019].

Все это лишний раз показывает, что тесная взаимосвязь всех элементов процесса контроля над вооружениями крайне усложняет достижение обособленного положительного результата по одному из переговорных треков на фоне негативной динамики на других. Сейчас в ситуации практически полной остановки диалога по контролю над вооружениями рассчитывать на какую-либо договоренность по ЕвроПРО не приходится.

При этом в современной полемике в области безопасности стали гораздо реже вспоминать о тактическом ядерном оружии в Европе, хотя еще не так давно эта тема то и дело «всплывала» во взаимных претензиях России и Запада / США. Договоренность по ТЯО была весьма необычной для своего времени (а по нынешним временам она была бы просто уникальной), поскольку во многом была основана на доверии. Предложения, выдвинутые президентом США Дж. Бушем в сентябре 1991 г., и так называемые «ответные шаги и встречные предложения» М. Горбачева (октябрь 1991 г.) и Б. Ельцина (январь 1992 г.) включали радикальные меры по ограничению и ликвидации тактических ядерных средств. Уникальность договоренностей заключалась в том, что часть предложенных мер осуществлялась в одностороннем порядке, а часть – на условиях взаимности.

Однако если в атмосфере «нового политического мышления» 1980-х и частично 1990-х годов (или хотя бы в ситуации конструктивного сотрудничества) обязательства такого рода представлялись вполне приемлемыми, то по мере ухудшения взаимоотношений Запада и РФ эти договоренности лишились своей основы – взаимного доверия. А в его отсутствие – договоренность, не основанная на согласованном и подписанном сторонами договоре, который предусматривал бы регулярный обмен информацией и меры про-

верки, превратилась в эфемерную субстанцию. Таким образом, в ситуации кризиса и отсутствия доверия между Россией и Западом / США стороны, по их мнению, не имеют исчерпывающей и достоверной информации относительно находящегося в распоряжении друг друга современного потенциала ТЯО в Европе.

В авторитетном зарубежном экспертном сообществе принято считать, что Россия располагает немногим более 1800 боеголовок для «нестратегических» средств [Russia., 2018]. По российским официальным оценкам, США продолжают держать в Европе «до 200 авиационных бомб» и «планируют их модернизировать». Кроме этого, претензии российской стороны вызывает тот факт, что США не собираются выводить свои тактические ядерные средства с европейской территории, хотя РФ уже давно это сделала [Маляренко, 2017].

Серьезную критику со стороны российских политиков и экспертов вызвали недавние решения Вашингтона по «укреплению» европейской обороны. В 2018 г. «ядерная составляющая» военной доктрины НАТО (*англ.* NATO Strategic Concept), остающаяся неизменной уже десять лет, была дополнена положениями принятого в США в феврале 2018 г. «Обзора ядерной политики» (*англ.* Nuclear Posture Review, NPR-2018), подразумевающего «снижение порога» применения ядерного оружия в Европе. NPR-2018 предусматривает возможность расширения «при необходимости» передового развертывания ядерных бомбардировщиков и самолетов двойного назначения (*англ.* dual-capable aircraft, DCA), способных нести ядерное оружие. Кроме того, в NPR-2018 говорится о намерении модернизировать концепцию DCA посредством принятия на вооружение американских истребителей F-35, которые могут быть носителями ядерного оружия. Американская сторона объявила, что будет «сотрудничать с НАТО для обеспечения, а при необходимости и для повышения боеготовности, боеспособности и эффективности боевого применения базирующихся в Европе DCA» [Nuclear posture., 2018, p. 12].

Российские власти, как и некоторые представители экспертного сообщества, сочли, что такая «корректировка» военной доктрины не просто ведет к снижению уровня европейской безопасно-

сти, но является прямой угрозой безопасности России. Выступая на конференции по разоружению в Женеве, министр иностранных дел РФ С. Лавров подчеркнул, что «сохранение американского нестратегического ядерного оружия в Европе» сопровождается «дестабилизирующей практикой совместных ядерных миссий. В рамках этих миссий с грубым нарушением Договора о нераспространении (ядерного оружия) неядерные члены НАТО участвуют в планировании применения американских нестратегических ядерных боеприпасов и привлекаются к освоению соответствующих навыков. Всем должно быть понятно, что тем самым военные США готовят вооруженные силы стран Европы к применению тактического ядерного оружия против России» [Лавров: США готовят.., 2018]. Тем не менее, начиная с некоторого времени, российская сторона (в особенности – на официальном уровне) стала заметно менее интенсивно высказывать свои «озабоченности» в области ТЯО в Европе.

* * *

Обострение отношений России и Запада, «эскалация неурегулированности» целого ряда конфликтов, а также возникновение новых глубоких конфликтных ситуаций принципиального характера (как, например, украинский кризис) на протяжении многих лет служили взаимным стимулом для ухудшения ситуации с безопасностью в Европе.

В результате не смогли быть своевременно разрешены многие достаточно ординарные технические проблемы в области контроля над вооружениями. В этой ситуации не могут нормально функционировать и соглашения в «смежных» областях поддержания безопасности, в частности соглашения по мерам доверия.

В условиях нынешнего серьезного кризиса, крупнейшего со времени окончания холодной войны, стороны тем не менее проявляют заметную сдержанность, предпринимая определенные усилия с целью недопущения дальнейшего ухудшения ситуации. Однако в силу уже набранной негативной инерции многие инициативы, направленные на «смягчение» остроты кризиса, остаются без ответа.

В сложившихся обстоятельствах индифферентная реакция Запада на некоторые предложения, которые выдвинула в послед-

нее время российская сторона, не позволяет сделать ситуацию в Европе более стабильной и безопасной. Более того, такая позиция лишь способствует упрочению в России тех сил и настроений, которые требуют полного обособления РФ и «разрыва с Западом», что может в итоге крайне негативно сказаться на безопасности в Европе и в мире.

Нельзя не согласиться с академиком В. Барановским, заявившим, что, «учитывая общую конфронтационную атмосферу в отношениях России с Западом в последние четыре года, оснований для оптимистических ожиданий здесь, казалось бы, немного» [Барановский, 2018]. И все же годы кризиса в отношениях привнесли определенную ясность в некоторые критически важные области отношений. В частности, оказалось, что процесс контроля над вооружениями не может продолжаться и возобновляться при любой «политической погоде», хотя, как представлялось ранее, стороны должны были бы исходить из его объективной необходимости. Тем не менее обнаружилось, что в некоторых обстоятельствах политические элиты могут действовать, казалось бы, вопреки логике.

Поэтому разрешение современных проблем в сфере сокращения и ограничения вооружений в Европе и за ее пределами сегодня напрямую зависит не от возможности найти приемлемые для всех сторон «переговорные развязки» военно-технического характера, а от состояния отношений России и Запада. В случае согласия политического руководства обеих сторон на новую «разрядку напряженности» все кажущиеся такими острыми переговорные проблемы можно будет решить в короткие сроки.

Сейчас уже очевидно, что позиция Запада по отношению к России постепенно меняется. Лидеры ключевых европейских стран (Германии, Франции, Италии) стали с гораздо большим интересом относиться к идее возобновления «субстантивного диалога» с Россией, чем в середине 2010-х годов. Крупных «подвижек» пока нет, но целый ряд диалогов самого разного уровня понемногу интенсифицируется – к примеру, начат и продолжается российско-американский диалог по стратегической стабильности.

Как очень точно подметила известный политолог Н. Арбатова, «в Евросоюзе очень устали от плохих отношений с Россией»

[Арбатова, 2019]. Можно добавить, что многое указывает на то, что эта «усталость» – взаимная.

Есть определенные свидетельства коррекции российского политического курса. Послание президента РФ Федеральному собранию в 2020 г., в отличие от предыдущих лет, не содержало острой критики Запада, в том числе США и НАТО. Более того, в Послании содержался важный призыв глобального уровня – обращение к пяти ядерным державам, которые «несут особую ответственность за сохранение и устойчивое развитие человечества» и которые должны «подать пример», вступив в «серьезный и прямой разговор об основных принципах стабильного миропорядка, о тех острейших проблемах, с которыми сталкивается человечество». По замыслу президента РФ, этот процесс должен начаться «с мер по устранению предпосылок для глобальной войны» и выработки обновленных подходов «к обеспечению стабильности на планете, которые бы в полной мере учитывали политические, экономические, военные аспекты современных международных отношений» [Послание.., 2020].

Со своей стороны, министр иностранных дел РФ С. Лавров, говоря о так называемой «сделке века» (плане Д. Трампа по урегулированию на Ближнем Востоке), на фоне ее резкой критики со стороны многих стран проявил подчеркнутую сдержанность: «Мы знаем, как администрация США всегда стремится найти кардинальные решения многих международных проблем. Пока не везде это приносит позитивные подвижки» [Волков, 2020].

Европейская безопасность существует не в вакууме – она напрямую зависит от состояния отношений между ее ключевыми участниками. Есть два основных пути к исправлению существующего положения дел.

Первый путь – так называемая «тактика мелких шагов», когда восстанавливаются и нормализуются отношения в самых различных областях, что в итоге создает мультиплицирующий позитивный эффект. Второй – когда лидеры ключевых держав проявляют политическую волю и берут курс на построение отношений сотрудничества (а в высшей перспективе – партнерства).

Стартовым уровнем для каждого из этих путей может быть даже самое плачевное состояние отношений. Достаточно вспомнить холодную войну, которая неожиданно, в силу проявленной лидером СССР М.С. Горбачевым политической воли, начала стремительно трансформироваться в «новое политическое мышление», что позволило принять целый ряд прорывных решений в обеспечении международной и европейской безопасности. В Европе были заключены такие важные соглашения, как ДОВСЕ, ДРСМД, ВД-2011, договоренности по ТЯО.

Возможен ли подобный радикальный поворот сегодня? Резкая смена курса обычно связана с началом нового «политического цикла» – появлением новых влиятельных политических фигур, способных воздействовать на процесс принятия внешнеполитических решений.

Однако вполне возможна коррекция или смена курса и в рамках одного «политического цикла» – если предшествующая линия политики либо себя исчерпала, либо утратила былую энергию и привлекательность для элиты и общества и перестала приносить политические дивиденды. Кроме того, коррекции политического курса может способствовать изменение внешнеполитической, мировой ситуации, а также изменение внешнеполитического курса партнеров по международным делам.

Несомненно, что мощным стимулом для «новой разрядки» (и во многом – ее необходимым условием) может стать урегулирование украинского кризиса. И здесь в последнее время, с приходом к власти президента В. Зеленского, наметился если не прорыв, то заметный прогресс.

После многолетнего тупика в международных делах и в контроле над вооружениями «новая разрядка», которая, несомненно, охватит и Европу, возможно, не за горами. Но, в отличие от «разрядки 1.0», архитекторам которой приходилось прокладывать путь через неизвестность, новому поколению современных политиков досталось «богатое наследие» незаконченных дел, которые были брошены «на середине» по мере развития кризиса и ухудшения взаимоотношений между сторонами.

Так что предстоит огромная работа по «реанимации» всех направлений контроля над вооружениями и обеспечения безопасности, которые «застыли» на разных этапах своей реализации. Однако, начав выполнять эту важную задачу и опираясь на богатый опыт усилий прошлых десятилетий в области обеспечения военной безопасности, можно будет достаточно оперативно перейти к работе на новых критически важных направлениях, которых за время «застоя» образовалось немало.

Одним из немногих позитивных факторов является то, что в политико-экспертном сообществе за это время накопилось немало идей относительно того, как продвигаться дальше. Так что, как говорилось в советские времена, – дело только за претворением этих идей в жизнь.

Литература

Арбатов А. В деле предотвращения ядерной войны нет места двусмысленности // РСМД. – М., 2020. – 05.02. – Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/v-dele-predotvrashcheniya-yadernoy-voyny-net-mesta-dvumyslennosti/> (Дата обращения – 17.02.2020).

Арбатов А. Многостороннее разоружение потребует жертв // News-Front. – М., 2019. – 17.08. – Режим доступа: <https://news-front.info/2019/08/17/mnogostoronnee-razoruzhenie-potrebuets-zhertv-akademik-arbatov> (Дата обращения – 17.02.2020).

Арбатова Н. В Евросоюзе очень устали от плохих отношений с Россией: Интервью // Интерфакс. – М., 2019. – 10.07. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/interview/668570> (Дата обращения – 17.02.2020).

Ахмеров Д., Ахмеров Е., Валеев М. По-быстрому не получится: Могущество неядерных крылатых ракет иллюзорно // ВПК. – М., 2015. – 19.10. – Режим доступа: <https://www.vpk-news.ru/articles/27617> (Дата обращения – 17.02.2020).

Барановский В. Иду на вы – в рамках обязательств // Россия в глобальной политике. – М., 2018. – 06.03. – Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/global-processes/Idu-na-vy--v-ramkakh-obyazatelstv-19401> (Дата обращения – 17.02.2020).

Буланов К. В Польше начали строить базу противоракетной обороны США // РБК. – М., 2016. – 14.05. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/14/05/2016/573650219a794726301de140> (Дата обращения – 17.02.2020).

Волков К. Очень худой мир // Российская газета. – М., 2020. – 29.01. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/01/29/kak-mirovooe-soobshchestvo-raskritikovalo-sdelku-veka-trampa.html> (Дата обращения – 17.02.2020).

Глава Генштаба ВС РФ встретился в Баку с главкомом объединенных сил НАТО // Эхо Кавказа. – Баку, 2018. – 20.04. – Режим доступа: <https://www.ekhokavkaza.com/a/29180982.html> (Дата обращения – 17.02.2020).

Грушко А. НАТО навязывает нам схему обеспечения безопасности времен холодной войны: Интервью // Коммерсантъ. – М., 2019. – 06.02. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4207094> (Дата обращения – 17.02.2020).

Данилов Д. Совет Россия – НАТО: Какие результаты? // РСМД. – М, 2018. – 05.06. – Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sovet-rossiya-nato-kakie-rezultaty/> (Дата обращения – 17.02.2020).

Дворкин В. Как трудно без врага прожить: Мюнхенская конференция по безопасности дает шанс на решение проблемы ЕвроПРО // СВОП. – М., 2012. – 06.02. – Режим доступа: <http://svop.ru/news/2849/> (Дата обращения – 17.02.2020).

Договор об обычных вооруженных силах в Европе: Досье // ТАСС. – М., 2017. – 12.06. – Режим доступа: <https://tass.ru/info/1818829> (Дата обращения – 17.02.2020).

Договор по открытому небу / МИД РФ. – М., 2020. – 07.02. – Режим доступа: https://www.mid.ru/obycnye-vooruzenia/-/asset_publisher/MIJdOT56NKIk/content/id/1137767 (Дата обращения – 17.02.2020).

Есин В., Савостьянов Е. ЕвроПРО без мифов и политики // Новости ВПК. – М., 2012. – 06.04. – Режим доступа: https://vpk.name/news/67808_evropro_bez_mifov_i_politiki.html (Дата обращения – 17.02.2020).

Заявление руководителя делегации Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями А.Ю. Мазура на пленарном заседании Совместной консультативной группы по Договору об обычных вооруженных силах в Европе / МИД РФ. – М., 2015. – 10.03. – Режим доступа: https://www.mid.ru/obycnye-vooruzenia/-/asset_publisher/MIJdOT56NKIk/content/id/1089925 (Дата обращения – 17.02.2020).

Иванов В. Россия и НАТО продолжают диалог // Независимое военное обозрение. – М., 2020. – 02.02. – Режим доступа: http://nvo.ng.ru/nvoevents/2020-02-02/100_rfnato020220.html (Дата обращения – 17.02.2020).

Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе,

состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания / ОБСЕ. – Вена, 1989. – 87 с. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true> (Дата обращения – 17.02.2020).

Лавров: США готовят ВС Европы к применению тактического ядерного оружия против России // ТАСС. – М., 2018. – 28.02. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/4994678> (Дата обращения – 17.02.2020).

Лавров пока не видит смысла в работе с НАТО по контролю над ОВ // РИА Новости. – М., 2012. – 10.10. – Режим доступа: http://www.ria.ru/defense_safety/20121010/770720474.html (Дата обращения – 17.02.2020).

Маляренко Е. Российский МИД призвал США вывести ядерное оружие из Европы // РБК. – М., 2017. – 18.12. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/18/12/2017/5a37cc569a7947585504e589> (Дата обращения – 17.02.2020).

МИД: Условий для модернизации соглашения по мерам доверия сегодня нет // ТАСС. – М., 2015. – 27.11. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/2480726> (Дата обращения – 17.02.2020).

Отношения Россия – НАТО: Новое качество. Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств – членов НАТО // Президент России. – М., 2002. – 28.05. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/3484> (Дата обращения – 17.02.2020).

Пархалина Т. Вызовы безопасности и возможности в сфере отношений Россия – НАТО // Европейская безопасность: События, оценки, прогнозы / РАН. ИНИОН. – М., 2018. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/vyzovy-bezopasnosti-i-vozmozhnosti-v-sfere-otnosheniy-rossiya-nato/viewer> (Дата обращения – 17.02.2020).

Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России. – М., 2020. – 15.01. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (Дата обращения – 17.02.2020).

Посол России в США ожидает от Вашингтона разъяснений по новой ядерной доктрине // Коммерсант. – М., 2018. – 03.02. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3539822> (Дата обращения – 17.02.2020).

Россия останется в Договоре по открытому небу в случае выхода из него США // Интерфакс. – М., 2019. – 19.11. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/world/683664> (Дата обращения – 17.02.2020).

Рябков: Приглашение НАТО присоединиться к мораторию по ракетам остается в силе // ТАСС. – М., 2019. – 14.11. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/7113247> (Дата обращения – 17.02.2020).

Совместная пресс-конференция с Президентом Соединенных Штатов Америки Джорджем Бушем // Президент России. – М., 2001. – 16.07. –

Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21294> (Дата обращения – 17.02.2020).

Совместная пресс-конференция с Президентом Финляндии Саули Ниинистё // Президент России. – М., 2019. – 21.08. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61349> (Дата обращения – 17.02.2020).

Черненко Е. Укрепление мер недоверия в Европе: Россия отвергла новые предложения Запада о контроле над вооружениями // Коммерсантъ. – М., 2019. – 05.12. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4181142> (Дата обращения – 17.02.2020).

Brussels Summit Declaration / NATO. – Brussels, 2018. – 11.07. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm (Date of access – 17.02.2020).

Founding act on mutual relations, cooperation and security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France / NATO. – Brussels, 1997. – 27.05. – Mode of access: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm (Date of access – 17.02.2020).

Nuclear posture review / US Department of defence. – Wash., D.C., 2018. – 100 p. – Mode of access: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.pdf> (Date of access – 17.02.2020).

Polish – U.S. missile defence negotiations / Ministry of Foreign Affairs. Republic of Poland. – Warsaw, 2011. – 15.09. – Mode of access: https://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/security_policy/missile_defence/md_negotiations/ (Date of access – 17.02.2020).

Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers / NATO. – Brussels, 2019. – 13.02. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_163394.htm (Date of access – 17.02.2020).

Reducing the risks of conventional deterrence in Europe: Arms control in the NATO – Russia contact zones / OSCE network of think tanks and academic institutions. – Vienna, 2018. – 28 p. – Mode of access: https://www.fes-europe.eu/fileadmin/public/editorfiles/events/2019/Q4_2019/Reducing_the_Risks_of_Conventional_Deterrence_in_Europe.pdf (Date of access – 17.02.2020).

Russia: Nuclear // NTI. – Wash., D.C., 2018. – October. – Mode of access: <https://www.nti.org/learn/countries/russia/nuclear> (Date of access – 17.02.2020).

Treaty on open skies / OSCE. – Vienna, 1992. – 24.03. – Mode of access: <https://www.osce.org/library/14127?download=true> (Date of access – 17.02.2020).

Vehicle and aircraft holdings within the scope of the Conventional armed forces in Europe Treaty 2017 / UK Ministry of defence. National statistics. – L., 2017. – 23.02. – 9 p. – Mode of access: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/592231/Vehicle__Aircraft_Holdings_within_the_scope_of_the_Conventional_Armed_Forces_in_Europe_Treaty_2017.pdf (Date of access – 17.02.2020).

Vienna document 2011 on confidence- and security-building measures / OSCE. – Vienna, 2011. – 30.11. – 64 p. – Mode of access: <https://www.osce.org/fsc/86597?download=true> (Date of access – 17.02.2020).

DOI: 10.31249/ape/2020.03.02

Oznobishchev S.K.¹ ©, 2020
American (Russian) roller coaster
of the European security

Abstract. *In the short period of time the European security, which was considered not so long ago as the certain «pattern» for the rest of the world, appeared to be in the situation of the deepest crisis since the end of the Cold War. The long-term ignorance towards the security concerns between Russia and the West which was having place for a long time was deepened by the principal differences in the attitude towards the Ukrainian crisis and, in broader terms, towards the interpretation of the principles of the international law.*

In a number of years, against the backdrop of deteriorating political relations, it was becoming increasingly difficult to move forward and find even rather simple solutions within the arms control dialogue and confidence-building measures in Europe. This resulted in the dead-end in general arms control, including its «European angle».

It should be noted that in the first decade of the 21st century, the process of arms limitations and providing security to Europe, became much more dependent, than even in the time of the Cold War, on the state of political relations. Taking this into account, the assessment is provided of the state of

¹ **Oznobishchev Sergey Konstantinovich** – Ph.D. in History, Head of the Division, Military Political Analyses and Research Project, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) RAS (s.sko96@yandex.ru).

NATO–Russia relations, where one may see the attempts to return to the constructive cooperation.

Also, against the background of the collapse of the Intermediate-Range Missile Treaty, an analysis is provided of the status of a wide range of both existing agreements and unresolved areas in arms control, as well as confidence measures in Europe, namely of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, the Vienna 2011 Document on Confidence and Security-Building Measures, the Open Skies Treaty, the European BMD, the agreement on the tactical nuclear weapons in Europe.

Analysis of the state of these areas leads to the conclusion that, despite the «bursts» of alarmist rhetoric, the participants of the European process often seek to demonstrate restraint in their military preparations and do not consider active military confrontation as a realistic scenario. Moreover, attempts to resume a dialogue on security issues and on even broader scale are becoming more and more evident.

Keywords: NATO – Russia, confidence measures, INF, CFE, European BMD, TNW, European security.

References

Akhmerov D., Akhmerov E., Valeev M. (2015). It's not going to work fast: The power of non-nuclear cruise missiles is illusory [*Po-bystromu ne poluchitsya: Mogushchestvo neyadernykh krylatykh raket illyuzorno*] // VPK. – Moscow. – 19.10. – Mode of access: <https://www.vpk-news.ru/articles/27617> (Date of access – 17.02.2020).

Arbatov A. (2019). Multilateral disarmament will require victims [*Mnogostoronnee razoruzhenie potrebuetsya zhertv*] // News-Front. – Moscow. – 17.08. – Mode of access: <https://news-front.info/2019/08/17/mnogostoronnee-razoruzhenie-potrebuetsya-zhertv-akademik-arbatov> (Date of access – 17.02.2020).

Arbatov A. (2020). There is no room for ambiguity in preventing nuclear war [*V dele predotvrashcheniya yadernoi voyny net mesta dvusmyslennosti*] // RSMD. – Moscow. – 05.02. – Mode of access: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/v-dele-predotvrashcheniya-yadernoy-voyny-net-mesta-dvusmyslennosti/> (Date of access – 17.02.2020).

Arbatova N. (2019). The European Union is very tired of bad relations with Russia: Interview [*V Evrosoyuze ochen' ustali ot plokikh otnoshenii s Rossiei: Inter'yu*] // Interfax. – Moscow. – 10.07. – Mode of access: <https://www.interfax.ru/interview/668570> (Date of access – 17.02.2020).

Baranovskii V. (2018). Calling the shot – within the framework of commitments [*Idu na vy – v ramkakh obyazatel'stv*] // Rossiya v global'noi politike. –

Moscow. – 06.03. – Mode of access: <https://globalaffairs.ru/global-processes/Idu-na-vy--v-ramkakh-obyazatelstv-19401> (Date of access – 17.02.2020).

Brussels Summit Declaration. (2018) / NATO. – Brussels. – 11.07. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm (Date of access – 17.02.2020).

Bulanov K. (2016). In Poland began to build a US missile defense base [*V Pol'she nachali stroit' bazu protivoraketnoi oborony SshA*] // RBK. – Moscow. – 14.05. – Mode of access: <https://www.rbc.ru/politics/14/05/2016/573650219a794726301de140> (Date of access – 17.02.2020).

Chernenko E. (2019). Strengthening of distrust measures in Europe: Russia rejected new proposals of the West on arms control [*Ukreplenie mer nedoveriya v Evrope: Rossiya otvergla novye predlozheniya Zapada o kontrole nad vooruzheniyami*] // Kommersant. – Moscow. – 05.12. – Mode of access: <https://www.kommersant.ru/doc/4181142> (Date of access – 17.02.2020).

Danilov D. (2018). NATO – Russia Council: What are the results? [*Sovet Rossiya – NATO: Kakie rezul'taty?*] // RSMD. – Moscow. – 05.06. – Mode of access: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sovetsk-rossiya-nato-kakie-rezultaty/> (Date of access – 17.02.2020).

Dvorkin V. (2012). How hard it is to live without an enemy: Munich security conference provides a chance to solve the problem of EuroBMD [*Kak trudno bez vraga prozhit': Myunkhenskaya konferentsiya po bezopasnosti daet shans na reshenie problemy EvroPRO*] // SVOP. – Moscow. – 06.02. – Mode of access: <http://svop.ru/news/2849/> (Date of access – 17.02.2020).

Esin V., Savost'yanov E. (2012). EuroBMD without myths and politics [*EvroPRO bez mifov i politiki*] // Novosti VPK. – Moscow. – 06.04. – Mode of access: https://vpk.name/news/67808_evropro_bez_mifov_i_politiki.html (Дата обращения – 17.02.2020).

Founding act on mutual relations, cooperation and security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France. (1997) / NATO. – Brussels. – 27.05. – Mode of access: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm (Date of access – 17.02.2020).

Grushko A. (2019). NATO imposes Cold War security scheme on us: Interview [*NATO navyazyvaet nam skhemu obespecheniya bezopasnosti vremen kholodnoi voiny: Interv'yuu*] // Kommersant. – Moscow. – 06.02. – Mode of access: <https://www.kommersant.ru/doc/4207094> (Date of access – 17.02.2020).

Head of the General Staff of the Russian Armed forces met in Baku with the Head of the Joint NATO forces [*Glava Genshtaba VS RF vstretilsya v Baku s glavkomom ob'dinennykh sil NATO*]. (2018) // Ekho Kavkaza. – Baku. – 20.04. – Mode of access: <https://www.ekhokavkaza.com/a/29180982.html> (Date of access – 17.02.2020).

Ivanov V. (2020). Russia and NATO will continue dialogue [*Rossiia i NATO prodolzhat dialog*] // *Nezavisimoe voennoe obozrenie*. – Moscow. – 02.02. – Mode of access: http://nvo.ng.ru/nvoevents/2020-02-02/100_rfnato020220.html (Date of access – 17.02.2020).

Joint press conference with President of the United States of America George W. Bush [*Sovmestnaya press-konferentsiya s Prezidentom Soedinennykh Shtatov Ameriki Dzhordzhem Bushem*]. (2001) // President of Russia. – Moscow. – 16.07. – Mode of access: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21294> (Date of access – 17.02.2020).

Joint press conference with Finnish President Sauli Niinisto [*Sovmestnaya press-konferentsiya s Prezidentom Finlyandii Sauli Niiniste*]. (2019) // President of Russia. – Moscow. – 21.08. – Mode of access: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61349> (Date of access – 17.02.2020).

Lavrov does not see the point in working with NATO on control of the conventional armaments [*Lavrov poka ne vidit smysla v rabote s NATO po kontrolyu nad OV*]. (2012) // RIA Novosti. – Moscow. – 10.10. – Mode of access: http://www.ria.ru/defense_safety/20121010/770720474.html (Date of access – 17.02.2020).

Lavrov: US is preparing the European armed forces for the use of tactical nuclear weapons against Russia [*SShA gotovyat VS Evropy k primeneniyu takricheskogo yadernogo oruzhiya protiv Rossii*]. (2018) // TASS. – Moscow. – 28.02. – Mode of access: <https://tass.ru/politika/4994678> (Date of access – 17.02.2020).

Malyarenko E. (2017). Russian Foreign Ministry urges US to withdraw nuclear weapons from Europe [*Rossiiskii MID prizval SShA vyvesti yadernoe oruzhie iz Evropy*] // RBK. – Moscow. – 18.12. – Mode of access: <https://www.rbc.ru/politics/18/12/2017/5a37cc569a7947585504e589> (Date of access – 17.02.2020).

Ministry of foreign affairs: Conditions for modernization of Agreement on confidence building measures today do not exist [*MID: Uslovii dlya modernizatsii soglasheniya po meram doveriya segodnya net*]. (2015) // TASS. – Moscow. – 27.11. – Mode of access: <https://tass.ru/politika/2480726> (Date of access – 17.02.2020).

Nuclear posture review. (2018) / US Department of defence. – Washington, D.C. – 100 p. – Mode of access: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.pdf> (Date of access – 17.02.2020).

Open skies treaty [*Dogovor po otkrytomu nebu*]. (2020) / MID RF. – Moscow. – 07.02. – Mode of access: https://www.mid.ru/obycnye-vooruzenia/-/asset_publisher/MlJdOT56NKIk/content/id/1137767 (Date of access – 17.02.2020).

Parkhalina T. (2018). Security challenges and opportunities in NATO – Russia relations [*Vyzovy bezopasnosti i vozmozhnosti v sfere otnoshenii Rossiya – NATO*] // European security: Events, estimates, forecasts / RAN. INION. – Moscow. – Mode of access: <https://cyberleninka.ru/article/n/vyzovy-bezopasnosti-i-vozmozhnosti-v-sfere-otnosheniy-rossiya-nato/viewer> (Date of access – 17.02.2020).

Polish-U.S. missile defence negotiations. (2011) / Ministry of Foreign Affairs. Republic of Poland. – Warsaw. – 15.09. – Mode of access: https://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/security_policy/missile_defence/md_negotiations/ (Date of access – 17.02.2020).

President Address to the Federal Assembly [*Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu*]. (2020) // President of Russia. – Moscow. – 15.01. – Mode of access: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (Date of access – 17.02.2020).

Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers. (2019) / NATO. – Brussels. – 13.02. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_163394.htm (Date of access – 17.02.2020).

Reducing the risks of conventional deterrence in Europe: Arms control in the NATO – Russia contact zones. (2018) / OSCE network of think tanks and academic institutions. – Vienna. – 28 p. – Mode of access: https://www.fes-europe.eu/fileadmin/public/editorfiles/events/2019/Q4_2019/Reducing_the_Risks_of_Conventional_Deterrence_in_Europe.pdf (Date of access – 17.02.2020).

Russia – NATO relations: New quality. Declaration of the Heads of State and Government of the Russian Federation and NATO member states [*Otnosheniya Rossiya – NATO: Novoe kachestvo. Deklaratsiya glav gosudarstv i pravitel'stv Rossiiskoi Federatsii i gosudarstv-chlenov NATO*]. (2002) // President of Russia. – Moscow. – 28.05. – Mode of access: <http://kremlin.ru/supplement/3484> (Date of access – 17.02.2020).

Russia: Nuclear. (2018) // NTI. – Washington, D.C. – October. – Mode of access: <https://www.nti.org/learn/countries/russia/nuclear> (Date of access – 17.02.2020).

Russia's Ambassador to the US expects clarifications from Washington on new nuclear doctrine [*Posol Rossii v SShA ozhidaet ot Vashingtona raz'yasnenii po novoi yadernoi doktrine*]. (2018) // Kommersant. – Moscow. – 03.02. – Mode of access: <https://www.kommersant.ru/doc/3539822> (Date of access – 17.02.2020).

Russia will remain in the Open skies treaty in case the US withdraws from it [*Rossiya ostanetsya v Dogovore po otkrytomu nebu v sluchae vykhoda iz nego*

SShA]. (2019) // Interfax. – Moscow. – 19.11. – Mode of access: <https://www.interfax.ru/world/683664> (Date of access – 17.02.2020).

Ryabkov: Invitation for NATO to join the moratorium on missiles remains in force [*Ryabkov: Priglasenie NATO prisoedinit'sya k moratoriyu po raketam ostaetsya v sile*]. (2019) // TASS. – 14.11. – Mode of access: <https://tass.ru/politika/7113247> (Date of access – 17.02.2020).

Statement by the head of the Russian delegation to the Vienna talks on military security and arms control A.Y. Mazur at the plenary session of the Joint advisory group on the Treaty on conventional armed forces in Europe [*Zayavlenie rukovoditelya Delegatsii Rossiiskoi Federatsii na peregovorakh v Vene po voprosam voennoi bezopasnosti i kontrolya nad vooruzheniyami A. Yu. Mazura na plenarnom zasedanii Sovmestnoi konsul'tativnoi gruppy po Dogovoru ob obychnykh vooruzhennykh silakh v Evrope*]. (2015) / MID RF. – Moscow. – 10.03. – Mode of access: https://www.mid.ru/obycnye-vooruzhenia/-/asset_publisher/MIJdOT56NKIk/content/id/1089925 (Date of access – 17.02.2020).

The Final Document of the 1986 Vienna Meeting of the Representatives of the States parties to the Meeting on Security and Cooperation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the next steps after the meeting [*Itogovyi dokument Venskoj vstrechi 1986 goda predstavitelei gosudarstv-uchastnikov Soveshchaniya po bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope, sostoyavsheysya na osnove polozhenii Zaklyuchitel'nogo akta, odnosyashchikhsya k dal'neishim shagam posle soveshchaniya*]. (1989) / OSCE. – Vienna. – 87 p. – Mode of access: <https://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true> (Date of access – 17.02.2020).

Treaty on conventional armed forces in Europe: Dossier [*Dogovor ob obychnykh vooruzhennykh silakh v Evrope: Dos'e*]. (2017) // TASS. – Moscow. – 12.06. – Mode of access: <https://tass.ru/info/1818829> (Date of access – 17.02.2020).

Treaty on open skies. (1992) / OSCE. – Vienna. – 24.03. – Mode of access: <https://www.osce.org/library/14127?download=true> (Date of access – 17.02.2020).

Volkov K. (2020). A very bad peace [*Ochen' khudoi mir*] // Rossiiskaya gazeta. – Moscow. – 29.01. – Mode of access: <https://rg.ru/2020/01/29/kak-mirovoo-soobshchestvo-raskritikovalo-sdelku-veka-trampa.html> (Date of access – 17.02.2020).

Vehicle and aircraft holdings within the scope of the Conventional armed forces in Europe Treaty 2017. (2017) / UK Ministry of defence. National statistics. – London. – 23.02. – 9 p. – Mode of access: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/592231/Vehicle_Aircraft_Holdings_within_the_scope_of_the_Conventional_Armed_Forces_in_Europe_Treaty_2017.pdf (Date of access – 17.02.2020).

Vienna document 2011 on confidence- and security-building measures.
(2011) / OSCE. – Vienna. – 30.11. – 64 p. – Mode of access: <https://www.osce.org/fsc/86597?download=true> (Date of access – 17.02.2020).