

## ВЛИЯНИЕ ЛОКАЛЬНЫХ ЗАТЯЖНЫХ КОНФЛИКТОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ НА РЕЖИМ КОНТРОЛЯ НАД ОБЫЧНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ В ЕВРОПЕ

© РАСТОЛЬЦЕВ С.В., 2020

РАСТОЛЬЦЕВ Сергей Владимирович, младший научный сотрудник Сектора по нераспространению и ограничению вооружений Отдела разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([sergej-ras@yandex.ru](mailto:sergej-ras@yandex.ru)), ORCID: 0000-0003-3238-1832.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 18-18-00463).

---

Растольцев С.В. Влияние локальных затяжных конфликтов на постсоветском пространстве на режим контроля над обычными вооружениями в Европе.

*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 2, сс. 76-86. DOI: 10.20542/afj-2020-2-76-86*

---

**DOI:** 10.20542/afj-2020-2-76-86

**УДК:** 327.5→355.019.1(4)+(47+57)

Статья поступила в редакцию 10.03.2020.

В статье анализируется взаимное влияние и взаимосвязь двух вызовов европейской безопасности – неурегулированных затяжных конфликтов на постсоветском пространстве и режима контроля над обычными вооружениями в Европе (КОВЕ), в частности, Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Отмечается, что затяжные конфликты воздействовали на современный режим КОВЕ уже в момент его становления с начала 1990-х годов, создавая локальные исключения, на территории которых обеспечение контроля над вооружениями оказывалось невозможным. Это влияние усилилось в 2000-е годы, когда конфликты такого рода стали одним из основных препятствий трансформации ДОВСЕ, а в 2010-е годы привело к полномасштабному кризису системы КОВЕ, что в свою очередь осложнило урегулирование самих затяжных конфликтов.

**Ключевые слова:** европейская безопасность, затяжные конфликты, контроль над обычными вооружениями в Европе, постсоветское пространство, Договор об обычных вооруженных силах в Европе, Соглашение об адаптации ДОВСЕ, НАТО, статусно-нейтральный контроль над вооружениями.

В последнее время европейская безопасность переживает системный кризис. В этой области возрастают объем и сложность проблем, на которые накладываются новые вызовы. Многие вопросы, возникшие с момента окончания холодной войны в процессе формирования современной архитектуры безопасности в Европе, остаются нерешенными, некоторые трудности только усугубляются. Особенно выделяются два серьезных вызова: неурегулированность “замороженных” – затяжных конфликтов (в первую очередь на постсоветском пространстве) и эрозия режима контроля над обычными вооружениями в Европе, которые несут существенную угрозу общеевропейской стабильности.

Даже на первый взгляд видна формальная взаимосвязь этих двух проблем, поскольку продолжающиеся конфликты препятствуют осуществлению контроля над вооружениями, снижая его эффективность. При этом следует учитывать специфику нынешних конфликтов затяжного характера в разных европейских регионах и динамику

их развития, равно как и особенности устройства и функционирования режима КОВЕ, усложняющих эту взаимосвязь.

Хорошо известно, что проблема затяжных конфликтов на постсоветском пространстве на рубеже 1990–2000-х годов стала одним из камней преткновения реформирования системы КОВЕ, в частности, его ключевого элемента – Договора об обычных вооруженных силах в Европе. В то время оба вызова одновременно обозначились в качестве значимых в общеевропейской повестке. События этого периода весьма подробно освещались в исследовательской литературе, в том числе давалась оценка политической дискуссии участников системы КОВЕ с различных точек зрения [1; 2, сс. 278–383; 3, сс. 29–36]. Однако до настоящего времени уделялось недостаточно внимания влиянию затяжных конфликтов на режим КОВЕ и общей динамике их взаимодействия в более широкой сравнительно-исторической перспективе – с момента возникновения этих вызовов в современном виде в начале 1990-х годов по сегодняшний день. Этот вопрос остается малоизученным, поскольку до сих пор основной акцент в исследованиях делался на отдельные события конца 1990-х и 2000-х годов, когда проблема такого рода конфликтов обрела политическую актуальность и значимость для режима КОВЕ и архитектуры европейской безопасности в целом. Недостаточно исследован также вопрос об обратном влиянии состояния режима КОВЕ на процесс урегулирования затяжных конфликтов.

Именно поэтому представляется важным детально рассмотреть степень, механизмы и динамику влияния затяжных конфликтов на постсоветском пространстве на эволюцию режима КОВЕ, а также оценить его обратное воздействие на затяжные конфликты и в итоге – их совместный эффект на состояние европейской безопасности. Данная статья также призвана раскрыть взаимосвязь двух важных проблем европейской безопасности – неурегулированных затяжных конфликтов и неэффективности режима КОВЕ. Для этого используется сравнительно-исторический метод, позволяющий сопоставить динамику разноуровневых политических процессов и определить, каким образом менялось взаимодействие затяжных конфликтов и режима контроля над вооружениями в Европе в исторической перспективе на протяжении всех трех десятилетий с момента окончания холодной войны, с 1990 по 2020 г.

В первом разделе статьи приводится общий обзор динамики взаимодействия затяжных конфликтов и КОВЕ как вызовов для системы европейской безопасности. В следующих трех разделах оцениваются детали влияния затяжных конфликтов на трансформацию режима КОВЕ и их взаимосвязь на каждом из трех отдельных этапов развития с 1990 до 2020 г. В заключительной части сформулированы выводы о характере взаимодействия и даны предложения по выходу из системного кризиса, порождаемого нерешенностью и усугублением этих двух проблем безопасности на современном этапе.

## **ДИНАМИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАТЯЖНЫХ КОНФЛИКТОВ И РЕЖИМА КОВЕ**

В своем нынешнем виде затяжные конфликты на постсоветском пространстве и режим КОВЕ возникли в период перехода от биполярной к постбиполярной системе международных отношений на рубеже 1980–1990-х годов. Прекращение блокового противостояния и холодной войны открыло Европе возможность воплотить в жизнь на качественно новом уровне принципы и механизмы системы безопасности, основанной на сотрудничестве. Эта система разрабатывалась в ходе длительных и сложных переговоров между Советским Союзом и Западом с середины 1970-х годов.

Одним из центральных элементов новой архитектуры безопасности в Европе становился контроль над обычными вооружениями, в котором непосредственно участвовало большинство европейских стран, а также США и Канада. Был заключен ряд новаторских договоров, призванных существенно снизить напряжение на континенте, укрепить стабильность и повысить прозрачность в военно-политической сфере. В первую очередь следует выделить три соглашения – Договор об обычных вооруженных силах в Европе, который выступает основным предметом данной статьи, а также Венский документ (ВД) и Договор об открытом небе (ДОН). Параллельно с конструктивным процессом повышения открытости и доверия в области контроля над вооружениями на европейском континенте после смены политических режимов в ряде стран на востоке Европы возникли и деструктивные процессы, сопровождавшиеся

ростом сепаратистских настроений. Некоторые из них переросли во внутренние вооруженные конфликты, препятствующие выполнению режима КОВЕ. Много такого рода конфликтных зон появилось на постсоветском пространстве. Здесь, с одной стороны, новые независимые государства взяли на себя принятые ранее в рамках Советского Союза обязательства по контролю над вооружениями, а с другой, часть из них не смогла обеспечить этот контроль в полной мере. Несмотря на то, что вооруженное противостояние удавалось остановить и таким образом “заморозить” ситуацию, споры противоборствующих сторон крайне трудно поддавались дальнейшему урегулированию, прежде всего в военно-политической области. По мере того, как их решение все больше оттягивалось и усложнялось, конфликты постепенно превратились из “замороженных” в затяжные, что более точно характеризует их актуальное состояние [4]. Нерешенные вопросы таких “болевых точек” на постсоветском пространстве привели к возникновению автономных территорий – де-факто государственных образований, неподконтрольных центральным правительствам [5] и располагающих значительным арсеналом вооружений. При этом они оказывались за пределами формирующегося режима КОВЕ.

Таким образом, затяжные конфликты стали проблемой для новой системы контроля еще во время ее становления и усложняли полноценную имплементацию режима в 1990-е годы. На рубеже 1990–2000-х годов на постсоветском пространстве они превратились в одно из наиболее существенных препятствий уже в процессе реформирования механизмов КОВЕ, прежде всего ДОВСЕ. В дальнейшем, по мере того как в условиях нерешенности этих конфликтов не удавалось трансформировать и ДОВСЕ, кризисные тенденции в системе контроля над вооружениями усиливались. В результате 2010-е годы ознаменовались деградацией режима КОВЕ вкпе с отрицательной динамикой ситуации вокруг затяжных конфликтов – осложнением прежних противоречий и возникновением нового серьезного очага на Украине. Все это привело к системному кризису архитектуры общеевропейской безопасности, наблюдаемому в настоящее время.

В целом динамика взаимодействия этих двух вызовов на общем уровне архитектуры европейской безопасности демонстрирует своеобразный феномен негативного обоюдного влияния. С одной стороны, отсутствие комплексного и окончательного решения затяжных конфликтов негативно отражается на взаимодействии ключевых акторов общеевропейской безопасности (таких как Россия и НАТО), в том числе в сфере режима контроля над обычными вооружениями в Европе. С другой стороны, общий кризис системы европейской безопасности и отсутствие позитивных сдвигов в перестройке ее архитектуры, включая нынешний тупик в реформировании режима КОВЕ, препятствуют диалогу по многим важным отдельным вопросам локального и регионального характера, среди которых – урегулирование затяжных конфликтов.

### **1990-Е ГОДЫ: УСПЕХ ДОВСЕ И РОЛЬ ЗАТЯЖНЫХ КОНФЛИКТОВ В СТАНОВЛЕНИИ НОВОГО РЕЖИМА КОВЕ**

Первый обозначенный этап взаимовлияния затяжных конфликтов и обновленного режима КОВЕ в 1990-е годы характеризовался успешным достижением новых договоренностей по контролю над обычными вооружениями. Прежде всего – Договора об обычных вооруженных силах в Европе, который стал краеугольным камнем современного режима КОВЕ. ДОВСЕ был заключен в 1990 г. и вступил в силу в 1992 г. Главной целью договора была ликвидация “потенциала для внезапного нападения и начала крупномасштабных наступательных операций в Европе” [6]. Устанавливались квоты по пяти видам тяжелых вооружений и военной техники, а превышающий соответствующие пороги арсенал подлежал сокращению и утилизации. В ДОВСЕ он обозначался как ограничиваемые договором вооружения и техника (ОДВТ). Кроме того, были согласованы механизмы взаимных инспекций для взаимного контроля над исполнением договора. Эти усилия были призваны исключить возможность нанесения массированного удара друг против друга.

В момент заключения ДОВСЕ был подписан между странами – участницами двух военно-политических блоков – НАТО и тогда еще существовавшей Организации Варшавского договора (ОВД). Участие нейтральных или неприсоединившихся государств не предполагалось,

договор носил закрытый характер. Тем не менее в связи с тектоническими изменениями геополитической обстановки в Европе, которые привели к скорому распаду ОВД и СССР, процесс корректировки ДОВСЕ начался уже в 1991–1992 гг. Бывшие советские республики – новые независимые государства, на территории которых оказались вооружения, договорились между собой о разделе предельных уровней ОДВТ. Страны Балтии, не претендовавшие на статус правопреемников СССР и раздел советского военного имущества, получили нейтральный статус [3, сс. 18-19].

За несколько следующих лет благодаря ДОВСЕ в Европе не только существенно сократилось присутствие воинских контингентов и тяжелых вооружений, но и образовалась атмосфера беспрецедентной открытости военной деятельности. Всего за период действия ДОВСЕ страны–участницы сумели примерно в два раза снизить число обычных вооружений и ликвидировать почти 60 тыс. единиц тяжелых вооружений, провести около 60 тыс. инспекций [7].

В то же время в момент заключения и начала исполнения договора на периферии распадающегося Советского Союза вспыхнули несколько вооруженных конфликтов, которые в дальнейшем стали оказывать существенное воздействие на военно-политическую обстановку в Европе. Несмотря на приостановку боевых действий, противоречия враждующих сторон не удалось решить должным образом – конфликты были “поставлены на паузу”, а урегулирование вопроса об их статусе отложено на будущее. В результате внутри некоторых постсоветских республик образовались квазигосударства, находящиеся вне предела контроля центральных правительств, участвующих в ДОВСЕ, и таким образом – вне режима контроля над вооружениями (наиболее устойчивые – Приднестровье в Молдавии, Абхазия и Южная Осетия в Грузии, Нагорный Карабах в Азербайджане). В этих регионах оставалось большое количество неподконтрольных ДОВСЕ вооружений, а также сохранялась военно-политическая нестабильность, что создавало проблемы при исполнении режима КОВЕ.

К середине 1990-х годов, в условиях быстро меняющихся военно-политических реалий, страны – участницы ДОВСЕ осознали необходимость существенных изменений его изначальных принципов. С одной стороны, с распадом ОВД прекратила существование “восточная” группа государств, для которой устанавливались не только индивидуальные, но и групповые уровни сокращения вооружений. С другой стороны, был запущен процесс расширения НАТО на Восток за счет вступления в Североатлантический альянс бывших членов ОВД, а также нейтральных и неприсоединившихся государств. Результатом стал значительный дисбаланс в области обычных вооружений в Европе [8]. Кроме того, в связи с обострением обстановки на Северном Кавказе Россия выступила с требованием об отмене фланговых ограничений (дополнительных лимитов вооружений вблизи бывших границ НАТО и ОВД) особенно на южном направлении. Наконец, те постсоветские страны, где оставались российские войска, стали добиваться исключения возможности использовать ДОВСЕ для легализации военного присутствия РФ и настаивать на необходимости вывода российских войск, если это не было включено в соответствующие договоренности [9, с. 50].

Ситуация осложнялась тем, что на части постконфликтных территорий после прекращения боевых столкновений и установления перемирия были реформированы или введены вооруженные силы России – как в составе совместных миротворческих сил, так и отдельных групп войск или военных баз. С одной стороны, это позволило стабилизировать ситуацию, особенно на начальном этапе урегулирования затяжных конфликтов. С другой, со временем породило дискуссии о необходимости вывода второй из упомянутых категорий вооруженных сил РФ (отдельных военных групп/баз) из Молдавии и Грузии. Эти споры оказали существенное воздействие на переговоры по адаптации ДОВСЕ на рубеже 1990–2000-х годов. Таким образом, влияние затяжных конфликтов на реализацию режима КОВЕ постепенно стало возрастать.

**2000-Е ГОДЫ: ЗАТЯЖНЫЕ КОНФЛИКТЫ  
КАК ПРЕПЯТСТВИЕ АДАПТАЦИИ ДОВСЕ**

Основные переговоры по трансформации ДОВСЕ проходили в 1996–1999 гг., их результатом стал проект Соглашения об адаптации ДОВСЕ (АДОВСЕ). Главным вопросом для устойчивости режима КОВЕ в 1990-е годы являлось военно-политическое взаимодействие России и НАТО, поэтому адаптированный договор был призван снять озабоченности Москвы, касающиеся приближения военной инфраструктуры альянса к российским границам. В новом документе были учтены всесторонние интересы и очередные вызовы, что обеспечивало переход от устаревших принципов блокового баланса к индивидуальным страновым и территориальным региональным ограничениям, а также открывало возможности вступления в договор нейтральных и неприсоединившихся государств.

В то же время в процессе подготовки и принятия Соглашения об адаптации ДОВСЕ фактор затяжных конфликтов на постсоветском пространстве стал играть все более важную роль. В 1999 г. параллельно с заключением данного соглашения Россия договорилась на двустороннем уровне с Грузией и Молдавией о согласовании порядка и сроков вывода своих вооруженных сил (за исключением миротворческих контингентов), в том числе из зон затяжных конфликтов в Приднестровье и Абхазии в начале 2000-х годов. Эти договоренности были включены в итоговый Стамбульский документ, частью которого стало АДОВСЕ<sup>1</sup>.

После его принятия государства НАТО во главе с США и при поддержке ряда постсоветских государств (к Грузии и Молдавии также присоединились Азербайджан и Украина) стали настаивать, что эти двусторонние обязательства являются неотъемлемой частью общих договоренностей по адаптации договора и поставили их выполнение в качестве предварительного условия для ратификации АДОВСЕ со своей стороны. Это означало, что реализация так называемых стамбульских обязательств по выводу российских войск с территорий затяжных конфликтов в Грузии и Молдавии рассматривалась теперь как необходимый первый шаг для перехода к адаптированному ДОВСЕ, ожидаемый западными странами – участницами договора от России [1, pp. 15-16]. С этого момента затяжные конфликты стали важным фактором, от которого непосредственно зависела трансформация режима ДОВСЕ, а невозможность разделить и решить оба эти чувствительные для европейской безопасности вопроса привела в итоге к серьезному кризису всего режима КОВЕ [10, сс. 62-63].

Россия со своей стороны выступила против политической увязки вывода части собственных вооруженных сил из постконфликтных регионов и переходу к АДОВСЕ. Кроме того, войска РФ продолжали поддерживать соблюдение перемирия в затяжных конфликтах, присутствуя в качестве миротворцев в Молдавии и Грузии на основании специальных двусторонних соглашений, что осложняло процесс демилитаризации проблемных зон [11, p. 8]. Тем не менее в начале 2000-х годов Россия ратифицировала Соглашение об адаптации ДОВСЕ и стала активно выводить свои вооружения из Молдавии и Грузии, в первую очередь ликвидировав там все подпадавшие под ограничения по ДОВСЕ вооружения [12]. Однако провал российского проекта урегулирования в Приднестровье (меморандум Козака) из-за противоречий с Западом привел к приостановке этого процесса в 2004 г., который до сих пор так и не возобновился. На грузинском направлении, несмотря на некоторую задержку, демилитаризация продолжилась, и Россия вывела все свои войска из Грузии к концу 2007 г. [13]

Несмотря на усилия РФ, страны НАТО не торопились с ратификацией ДОВСЕ. В этих обстоятельствах еще в середине 2007 г. Россия приняла решение приостановить свое участие в договоре, чтобы противостоять приближению к своим границам военной инфраструктуры НАТО и игнорированию ее озабоченностей по другим вопросам безопасности в меняющейся геополитической обстановке [14]. По вопросу о “стамбульских обязательствах” Москва

<sup>1</sup> Стамбульский документ был принят VI Саммитом глав государств и правительств государств – участников СБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 г. Он включает в себя Хартию европейской безопасности, Декларацию Стамбульской встречи на высшем уровне, Заявление, касающиеся декларации Стамбульской встречи на высшем уровне, Венский документ 1999 года переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности, Решение относительно распространения легкого и стрелкового оружия, Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе Заключительный акт Конференции государств – участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе, а также несколько приложений. Вопросы вывода российских войск из Грузии и Молдавии упомянуты в Декларации Стамбульской встречи и в приложениях 13 (Заявление от имени Республики Молдова) и 14 (Совместное заявление Российской Федерации и Грузии). В самом Соглашении об адаптации ДОВСЕ эти вопросы не затронуты.

официально сформулировала свою позицию, отделив исполнение собственных двусторонних договоренностей с Грузией и Молдавией от Соглашения об адаптации ДОВСЕ как “не относящиеся к Договору элементы”, указав при этом, что страны НАТО под надуманными предложениями “взяли курс на затягивание процесса введения этого документа в действие” [15]. В силу данных обстоятельств приостановка участия России в ДОВСЕ становилось вынужденной симметричной мерой.

Запад и некоторые постсоветские страны продолжали настаивать на полном выполнении “стамбульских обязательств” (на тот момент оставалось только два вопроса – возврат к выводу российских военных складов из Приднестровья и урегулирование дальнейшей судьбы военной базы РФ в Гудауте с Грузией) [10, сс. 107-108], которое должно было предшествовать ратификации адаптированного ДОВСЕ [16]. Таким образом, оставшиеся нерешенные вопросы вокруг затяжных конфликтов на постсоветском пространстве стали препятствием для дальнейшей реформы КОВЕ.

Уже в следующем, 2008 г., сложилась новая конфронтация вокруг затяжных конфликтов в Южной Осетии и Абхазии, что привело к признанию Россией их независимости. Это перечеркнуло предшествующие усилия по разоружению в рамках международных договоренностей, способствовавшего как урегулированию самих конфликтов, так и достижению договоренностей с Западом, приближавших возможность перехода к адаптированному ДОВСЕ. Проверки в рамках ДОВСЕ в этих регионах стали практически невозможны, поскольку их статус оказался теперь еще более спорным с точки зрения международного права. Дискуссия по трансформации договора вновь осложнилась.

### **2010-Е ГОДЫ: КРИЗИС РЕЖИМА КОВЕ И ЭСКАЛАЦИЯ ЗАТЯЖНЫХ КОНФЛИКТОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

Несмотря на кризис реформы ДОВСЕ, достигший особого накала в 2007–2008 гг., период 2009–2011 гг. ознаменовался новой попыткой возврата к трансформации договора. Постсоветские страны, на территории которых продолжались неурегулированные конфликты (Азербайджан, Грузия и Молдавия), также участвовали в переговорах. В целом процесс шел довольно успешно, однако отдельные пункты так и не удалось согласовать из-за разногласий России с вышеупомянутыми государствами. Вновь камнем преткновения оказалась проблема неурегулированных затяжных конфликтов, которая приобрела новое измерение после “пятидневной” Кавказской войны 2008 г. Грузия настаивала на необходимости согласия принимающего государства на размещение иностранных войск в международно признанных границах, тогда как Россия отказывалась согласиться с подобной формулировкой во избежание будущих споров о пребывании российских войск на территории Абхазии и Южной Осетии. Кроме того, усугубились разногласия между РФ и Североатлантическим альянсом по вопросу о военно-политическом неравенстве [17]. Дополнительным фактором, существенно повлиявшим на переговоры в этот период, стало уменьшение роли обычных вооружений и появление новых типов оружия. Произошла переоценка иерархии угроз и, соответственно, снизилась значимость темы КОВЕ в повестке европейской безопасности [18, сс. 34-35]. В итоге переговоры о трансформации режима ДОВСЕ вновь зашли в тупик.

С началом украинского кризиса и вооруженного конфликта на юго-востоке страны в 2014 г. военно-политическая обстановка в Европе обострилась, породив новые вызовы для функционирования КОВЕ. Осенью 2014 г. министр иностранных дел РФ С. Лавров заявил, что для России ДОВСЕ “мертв, и возвращения к нему не будет” [7]. В марте 2015 г. РФ покинула Совместную консультативную группу по ДОВСЕ (работу в которой она продолжала, несмотря на приостановку своего участия в договоре в 2007 г.) и таким образом полностью заморозила для себя участие в договоре [19; 20]. Утраченные из-за этого шага функции контроля над вооружениями и мер доверия на фоне кризиса смогли частично компенсировать два других элемента КОВЕ – Венский документ (обновленный в 2011 г.) и Договор по открытому небу [18, сс. 33, 36]. Благодаря задействованию этих механизмов в 2014 г. удалось несколько снизить напряжение вокруг вооруженного конфликта на Украине, но его эскалации на Донбассе в конечном счете избежать не удалось [21, pp. 7-10]. В результате конфронтации возник еще один нестабильный регион, наполненный разными типами вооружений, в том числе тяжелых,

который оказался вне формального контроля центральной украинской власти (Киев сохранил участие в договоре несмотря на конфликт) и, соответственно, ДОВСЕ. Продолжающиеся уже в течение шести лет боевые действия, постоянные нарушения режима прекращения огня привели к перерастанию украинского противостояния в статус затяжного без ясной перспективы урегулирования.

Кроме того, обострилась ситуация вокруг “старого” затяжного конфликта – нагорно-карабахского – между Арменией и Азербайджаном, которые являются участниками ДОВСЕ. Еще с начала 2010-х годов стороны стали официально превышать свои предельные национальные уровни вооружений в некоторых категориях, причем Армения допускала небольшие превышения, а Азербайджан почти двукратные (например, в категориях танки и артиллерийские системы). На фоне растущего военного напряжения в апреле 2016 г. на линии соприкосновения в Нагорном Карабахе вспыхнула настоящая война с применением тяжелых вооружений, которую удалось остановить только благодаря активным дипломатическим усилиям России [22, сс. 126-130].

Ереван и Баку оправдывают нарушение своих пределов ДОВСЕ неутрачивающим противоборством в Нагорном Карабахе, из-за чего они пребывают на грани войны в ожидании новых столкновений. Это делает территорию самого Нагорного Карабаха и вокруг него “серой зоной” для ДОВСЕ, где невозможен достоверный контроль ни армянских/карабахских, ни азербайджанских вооруженных сил. На сегодняшний день Армения формально привела количество ОДВТ в соответствие лимитам (хотя, вероятно, последние могут быть нарушены с учетом расположения армянских тяжелых вооружений в Нагорном Карабахе). В свою очередь, Азербайджан остается единственной страной – участницей ДОВСЕ, которая не скрывает, что нарушает пороговые ограничения вооружений в течение последних нескольких лет [23]. Затяжной нагорно-карабахский конфликт в результате стал основной причиной нарушения режима ДОВСЕ двумя его подписантами, находящимися в состоянии конфронтации.

Таким образом, ослабление ДОВСЕ и деградация режима КОВЕ в целом в 2010-е годы привели к ухудшению условий для урегулирования затяжных конфликтов. В то же время на фоне общей дестабилизации военно-политической обстановки в Европе проблемы нерешенных конфликтов продолжают подрывать механизмы КОВЕ. Уже в период редактирования данной статьи пришла новость о том, что конце мая 2020 г. США официально решили покинуть Договор по открытому небу, и одной из основных причин выхода стали разногласия с Россией по поводу наблюдательных полетов над спорными, с точки зрения ДОН, территориями Южной Осетии и Абхазии [24; 25].

\* \* \*

По причине невозможности учета и проверки вооружений, находящихся в конфликтных “серых зонах”, тема нерешенных затяжных конфликтов всегда оставалась крайне чувствительной для современного режима КОВЕ с начала 1990-х годов. Вместе с тем за три истекших десятилетия динамика их влияния и взаимодействия постепенно менялась. В развитии этого процесса можно выделить три условных этапа. На первом, в 1990-е годы, затяжные конфликты оказались одной из серьезных проблем для обновленного режима КОВЕ, тем не менее его динамика в целом была позитивной. На втором этапе, в 2000-е годы, когда этот режим стал нуждаться в трансформации, неурегулированные постсоветские конфликты (и связанные с ними споры о статусе российского военного присутствия в де-факто государствах) стали существенным препятствием для его реформирования, и он перешел в состояние стагнации. Наконец, с конца 2000-х годов с развитием процессов эрозии самого режима КОВЕ, когда его ключевые механизмы, такие как ДОВСЕ, стали неэффективными, сложился неблагоприятный климат в системе европейской безопасности, в условиях которого затяжные конфликты оказалось решать все сложнее.

Итак, если сначала конфликты были проблемой для режима КОВЕ, то затем возник обратный эффект, и кризис самого режима стал влиять на урегулирование конфликтов. Кроме того, в условиях деградации режима КОВЕ и общего кризиса европейской безопасности вспыхнул новый серьезный конфликт на Украине, который перешел в затяжную фазу в том числе из-за утраты доверия и невозможности организовать контроль над вооружениями на

спорной территории.

Парадокс в том, что контроль над вооружениями оказывается неэффективен и неработоспособен именно там, где он особенно нужен – в конфликтных регионах. Неурегулированность затяжных конфликтов провоцирует военно-политическую нестабильность в системе европейской безопасности, что препятствует доверию и прозрачности в области контроля над вооружениями. Сохранение нерешенных конфликтов на территории государств – участников КОВЕ привело к возникновению локальных де-факто исключений, которые с самого начала подрывали этот режим, оставаясь своеобразной “миной замедленного действия”, а их политизация и трансляция на уровень общеевропейской дискуссии по реформе КОВЕ привела к тупику в переговорах по ДОВСЕ. С началом конфликта на юго-востоке Украины таких исключений стало еще больше, и потенциал режима КОВЕ по снижению напряжения и поддержанию военно-политической стабильности неуклонно сокращается.

Таким образом, в настоящее время система КОВЕ испытывает серьезный кризис, что непосредственно отражается на росте военно-политического напряжения в Европе и дестабилизирует систему европейской безопасности. Один из ключевых ее участников – Россия не поддерживает работу ДОВСЕ как основного элемента этого режима (хотя формально остается членом договора). Процесс адаптации ДОВСЕ остановился, и вряд ли удастся его возобновить в том виде, в котором он был задуман в конце 1990-х годов, а использование и реформирование других механизмов КОВЕ, таких как ВД и ДОН, также затруднено конфронтацией между Россией и Западом. Наконец, территории, на которых продолжают затяжные конфликты, остаются за пределами какого-либо контроля над вооружениями (и участники этих конфликтов могут открыто идти на официальное нарушение режима ДОВСЕ, как например, Азербайджан). Количество таких территорий после начала боевых действий на Украине в 2014 г. только возросло.

По всей видимости, для выхода из замкнутого круга негативного взаимовлияния нерешенных затяжных конфликтов и кризиса системы КОВЕ необходимы комплексные подходы, направленные на решение одновременно обеих проблем. Сложным и дискуссионным остается вопрос об учете вооружений в “горячих” и “тлеющих” конфликтных зонах, а также принятие во внимание существующих реалий и включение их в систему контроля над обычными вооружениями, что могло бы остановить ее эрозию [18, сс. 36-38]. Одним из предложений по организации контроля в точках конфликтов является идея о нейтральном к статусу подходе по контролю над вооружениями (англ. *status-neutral arms control*)<sup>2</sup>. Применительно к затяжным конфликтам это позволило бы рассматривать политическую дилемму о статусе неурегулированных территорий и учет вооружений, которые в них находятся, как две разные проблемы, которые следует решать по отдельности, а также применять особые статусно-нейтральные меры доверия и безопасности, выработанные ранее ОБСЕ, которые могут использоваться в конфликтных ситуациях [26; 27]. Такой подход дает дополнительную возможность для адаптации ДОВСЕ и приспособления режима КОВЕ к новым реалиям.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Kühn U. *From Capitol Hill to Istanbul: The Origins of the Current CFE Deadlock*. CORE Working Paper 19. Hamburg, The Centre for OSCE Research, December 2009. 20 p. Available at: [https://www.files.ethz.ch/isn/110521/CORE%20Working%20Paper%2019%20\(Kuehn\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/110521/CORE%20Working%20Paper%2019%20(Kuehn).pdf) (accessed 10.07.2020).
2. Журкин В.В., ред. *Безопасность Европы*. Москва, Весь Мир, 2011. 752 с. [Zhurkin V.V., ed. *Bezopasnost' Evropy* [Security of Europe]. Moscow, Ves' Mir, 2011. 752 p.]
3. Антонов А., Аюмов Р. Контроль над обычными вооружениями в Европе – конец режима или история с продолжением? *Научные записки ПИР-Центра: национальная и глобальная безопасность*, 2012, № 1(27). 56 с. [Antonov A., Ayumov R. Kontrol' nad obychnymi vooruzheniyami v Evrope – konets rezhima ili istoriya s prodolzheniem? [Conventional Arms Control in Europe – End of Regime or a Story to Be Continued?] *Nauchnye zapiski PIR-Tsentra: natsional'naya i global'naya bezopasnost'*, 2012, no. 1(27), 56 p.] Available at: <http://ns2.pircenter.org/media/content/files/9/13948093580.pdf> (accessed 10.07.2020).
4. Растольцев С.В. Три мифа о “замороженных” конфликтах на постсоветском пространстве в Европе:

<sup>2</sup> Инициаторы идеи – коллектив авторов из Института исследований проблем мира и безопасности в Гамбурге (IFSH).

- критический анализ. *Международные отношения*, 2018, № 4, сс. 82-94. [Rastol'tsev S.V. Tri mifa o "zamorozhennykh" konfliktakh na postsovetskom prostranstve v Evrope: kriticheskii analiz [Three Myths about "Frozen" Conflicts in the Post-Soviet Space in Europe: A Critical Analysis]. *Mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, no. 4, pp. 82-94]. DOI: 10.7256/2454-0641.2018.4.28227
5. Маркедонов С.М. Де-факто государства: политический феномен постсоветского пространства. *Вестник РГГУ. Серия "Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение"*, 2018, № 1(11), сс. 24-40. [Markedonov S.M. De-fakto gosudarstva: politicheskii fenomen postsovetskogo prostranstva [De Facto States: A Political Phenomenon of the Post-Soviet Space]. *Vestnik RGGU. Seriya "Politologiya. Istoriya. Mezhdunarodnye otnosheniya. Zarubezhnoe regionovedenie. Vostokovedenie"*, 2018, no. 1(11), pp. 24-40]. DOI: 10.28995/2073-6339-2018-1-24-40
  6. *Договор об обычных вооруженных силах в Европе*. ОБСЕ, Париж, 1990 г. [Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. OSCE, Paris, 1990. (In Russ.)] Available at: <http://www.osce.org/ru/library/14091?download=true> (accessed 10.03.2020).
  7. Договор об обычных вооруженных силах в Европе. Досье. ТАСС, 12.07.2017. [Conventional Armed Forces in Europe Treaty. Dossier. TASS, 12.07.2017. (In Russ.)] Available at: <https://tass.ru/info/1818829> (accessed 10.07.2020).
  8. Белобров Ю.Я. Контроль над обычными вооружениями: эволюция, стагнация или деградация? Фонд исторической перспективы, 27.08.2013. [Belobrov Yu.Ya. Kontrol' nad obychnymi vooruzheniyami: evolyutsiya, stagnatsiya ili degradatsiya? Fond Istoricheskoi Perspektivy, 27.08.2013]. Available at: [http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/kontrol\\_nad\\_obychnymi\\_vooruzheniyami\\_evolyucija\\_stagnacija\\_ili\\_degradacija\\_2013-08-27.htm](http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/kontrol_nad_obychnymi_vooruzheniyami_evolyucija_stagnacija_ili_degradacija_2013-08-27.htm) (accessed 10.07.2020).
  9. Загорский А.В. Кризис контроля обычных вооруженных сил в Европе и судьба Договора об обычных вооруженных силах. *Вестник МГИМО-Университета*, 2010, № 4 (13), сс. 48-56. [Zagorskii A.V. Krizis kontrolya obychnykh vooruzhennykh sil v Evrope i sud'ba Dogovora ob obychnykh vooruzhennykh silakh [The Crisis of Conventional Arms Control in Europe and the Fate of the Treaty on Conventional Armed Forces]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2010, no. 4(13), pp. 48-56].
  10. Загорский А.В. Россия в системе европейской безопасности. Москва, ИМЭМО РАН, 2017. 139 с. [Zagorskii A.V. Rossiya v sisteme evropeiskoi bezopasnosti [Russia in the System of European Security]. Moscow, IMEMO RAN, 2017. 139 p.]
  11. Richter W. The Implications of the State of Conventional Arms Control for European Security. *Deep Cuts Working Paper no. 12*, August 2018. Available at: [https://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts\\_WP12\\_Richter.pdf](https://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP12_Richter.pdf) (accessed 10.07.2020).
  12. Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Справка. МИА "Россия сегодня", 05.02.2011. [Conventional Armed Forces in Europe Treaty. Background. MIA "Rossiya segodnya", 05.02.2011. (In Russ.)] Available at: <https://ria.ru/20110205/330688227.html> (accessed: 10.07.2020).
  13. Россия вывела войска из Грузии. *Коммерсантъ*, 15.11.2007. [Russia has Withdrawn Troops from Georgia. *Kommersant*, 15.11.2007. (In Russ.)] Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/1708576> (accessed 10.07.2020).
  14. Указ Президента Российской Федерации от 13.07.2007 г. № 872 "О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров" Президент России, 13.07.2007. [Decree of the President of the Russian Federation of July 13, 2007 No. 872 "On the Suspension by the Russian Federation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Treaties". Prezident Rossii, 13.07.2007. (In Russ.)] Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/25785> (accessed 10.03.2020).
  15. Справка к Указу "О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров". Президент России, 14.07.2007. [Reference to the Decree "On the Suspension by the Russian Federation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Treaties". Prezident Rossii, 14.07.2007. (In Russ.)] Available at: <http://www.kremlin.ru/supplement/3327> (accessed 10.03.2020).
  16. Witkowsky A., Garnett Sh., McCausland J. *Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington*. Brookings Arms Control Series Paper 2, March 2010. Available at: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03\\_armed\\_forces\\_europe\\_treaty.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03_armed_forces_europe_treaty.pdf) (accessed 10.03.2020).
  17. Лавров пока не видит смысла в работе с НАТО по контролю над ОВ. МИА "Россия сегодня", 10.10.2012. [Lavrov Sees no Point in Working with NATO on Conventional Arms Control. MIA "Rossiya segodnya", 10.10.2012. (In Russ.)] Available at: [http://www.ria.ru/defense\\_safety/20121010/770720474.html](http://www.ria.ru/defense_safety/20121010/770720474.html) (accessed 10.03.2020).
  18. Шакиров О. Контроль над обычными вооружениями в Европе: куда идем? *Индекс безопасности*, № 3(106), т. 19, сс. 31-42. [Shakirov O. Kontrol' nad obychnymi vooruzheniyami v Evrope: kuda idem? [Conventional Arms Control in Europe: Where Are We Going?] *Indeks bezopasnosti*, no. 3(106), vol. 19, pp. 31-42].
  19. 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. Вена, 10.03.2015. [Statement by the Head of the Delegation of the Russian Federation at the Vienna Talks on Military Security and Arms Control A.Yu. Mazur at the Plenary Meeting of the Joint Advisory Group on the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Vienna, 10.03.2015. (In Russ.)] Available at: [https://www.mid.ru/obycnye-vooruzhenia/-asset\\_publisher/MIJdOT56NKIk/content/id/1089925](https://www.mid.ru/obycnye-vooruzhenia/-asset_publisher/MIJdOT56NKIk/content/id/1089925) (accessed 10.03.2020).
  20. Гордеев В. Россия полностью отказалась от Договора об обычных вооружениях в Европе. *РБК*, 10.03.2015. [Gordeev V. Rossiya polnost'yu otkazalas' ot Dogovora ob obychnykh vooruzheniyakh v Evrope [Russia Completely Abandoned the Conventional Armed Forces in Europe]. *RBC*, 10.03.2015]. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/10/03/2015/54ff22249a79473b6430c950> (accessed 10.07.2020).

21. Engvall J. Military Confidence-Building in Crises: Lessons from Georgia and Ukraine. *Defence Studies*, 04.06.2020. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2020.1776615> (accessed 06.06.2020). DOI: 10.1080/14702436.2020.1776615
22. Растольцев С.В. Конфликтный статус-кво на постсоветском пространстве. *Безопасность и контроль над вооружениями 2017–2018: Преодоление разбалансировки международной стабильности*. Арбатова А.Г., Бубнова Н.И., отв. ред. Москва, ИМЭМО РАН; Политическая энциклопедия, 2018, сс. 123-136. [Rastol'tsev S.V. Konfliktnyi status-kvo na postsovetskom prostranstve [Conflicting Status Quo in the Post-Soviet Space]. *Bezopasnost' i kontrol' nad vooruzheniyami 2017–2018: Preodolenie razbalansirovki mezhdunarodnoi stabil'nosti* [Security and Arms Control 2017–2018: Overcoming the Imbalance of International Stability]. Arbatov A.G., Bubnova N.I., eds. Moscow, IMEMO RAN; Politicheskaya entsiklopediya, 2018, pp. 123-136].
23. Schmidt H-J. The Four-Day War Has Diminished the Chances of Peace in Nagorno-Karabakh. *OSCE Yearbook 2016*. Baden-Baden, Nomos, 2017, pp. 111-123.
24. В МИД России назвали условия для разрешения полетов у границ Абхазии и Южной Осетии. *Известия*, 26.05.20. [The Russian Foreign Ministry Called the Conditions for Permitting Flights at the Borders of Abkhazia and South Ossetia. *Izvestiya*, 26.05.20. (In Russ.)] Available at: <https://iz.ru/1015939/2020-05-26/v-mid-rossii-nazvali-usloviia-dlia-razresheniia-poletov-u-granits-abkhazii-i-iuzhnoi-osetii> (accessed 10.07.2020).
25. Bell A., Richter W., Zagorski A. How to Fix, Preserve and Strengthen the Open Skies Treaty. *Deep Cuts Issue Brief #9*, March 2020. Available at: [https://deepcuts.org/files/pdf/Deep\\_Cuts\\_Issue\\_Brief\\_9-Open\\_Skies\\_Treaty.pdf](https://deepcuts.org/files/pdf/Deep_Cuts_Issue_Brief_9-Open_Skies_Treaty.pdf) (accessed 10.07.2020).
26. Kapanadze S., Kühn U., Richter W., Zellner W. *Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context. CORE Working Paper 28*. Hamburg, The Centre for OSCE Research, January 2017. 50 p. Available at: [https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working\\_Papers/CORE\\_WP28\\_en\\_.pdf](https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP28_en_.pdf) (accessed 10.07.2020).
27. Sahin K. *Status-Neutral Confidence-Building and Arms Control Measures: Options for Transdnistria and Ukraine. CORE Working Paper 29*. Hamburg, The Centre for OSCE Research, March 2018. 32 p. Available at: [http://ifsh.de/file-CORE/documents/Working\\_Papers/CORE\\_WP29\\_en.pdf](http://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP29_en.pdf) (accessed 10.07.2020).

**IMPACT OF LOCAL PROTRACTED CONFLICTS IN THE POST-SOVIET SPACE  
ON THE CONVENTIONAL ARMS CONTROL REGIME IN EUROPE  
(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 2, pp. 76-86)**

**Received 30.04.2020.**

Sergey V. RASTOLTSEV ([sergej-ras@yandex.ru](mailto:sergej-ras@yandex.ru)), ORCID: 0000-0003-3238-1832,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

**Acknowledgments.** The article has been supported by a grant of the Russian Science Foundation.  
Project no. 18-18-00463.

The article is devoted to the analysis of the mutual influence and interrelationship of two European security challenges – the unresolved protracted conflicts in the post-Soviet space and the conventional arms control (CAC) in Europe.

The impossibility to account for and verify arms in the conflict “grey zones”, creating local exceptions from this regime, has led to the fact that the problem of unsettled protracted conflicts has always remained on the agenda of the modern CAC regime in Europe since the early 1990s. However, over the past three decades, the dynamics of their mutual influence have gradually changed. The author identifies three conditional stages in the development of this process. At the first stage, in the 1990s, unresolved conflicts proved to be one of the major problems for the renewed and emerging CAC regime in Europe; nevertheless, the dynamics of its development were positive overall. At the second stage – in the 2000s – when the need for the regime transformation increased, conflicts became a significant obstacle to its reform and it went into a state of stagnation. Finally, since the late 2000s, with the development of erosion processes in the CAC regime itself, when its key mechanisms, such as the CFE Treaty, became ineffective, the European security system climate has deteriorated and the protracted conflicts proved increasingly difficult to resolve. That is, if at first conflicts were a problem for the CAC regime, then the opposite effect has emerged and the crisis of the regime itself has started to affect the resolution of conflicts. Besides, already under the conditions of the CAC regime degradation and the general crisis of the European security, a new serious conflict has started in Ukraine, which later entered a protracted phase, including due to the loss of trust and the impossibility to organize arms control on the territory of the conflict. Paradoxically enough, arms control has proven to be ineffective and inoperative exactly where it is needed most – in conflict regions. As a result, such exceptions in the CAC have undermined this regime from the very beginning, and with the Ukrainian conflict they have become even more numerous. The arms control regime main function of reducing tension and maintaining military and political stability has been impaired. To overcome this systemic crisis, comprehensive solutions are needed to provide for the arms control even in protracted conflicts and mitigate the contradictions around their unresolved status, for example, in the form of a status-neutral arms control.

**Keywords:** European Security, Protracted Conflicts, Conventional Arms Control (CAC) in Europe, Post-Soviet Space, Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), CFE Adaptation Agreement (ACFE), NATO, Status-Neutral Arms Control.

About the author:

Sergey V. RASTOLTSEV, Junior researcher, Sector of Non-Proliferation and Arms Limitation, Department of Disarmament and Conflict Resolution Studies, Center of International Security.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-2-76-86