



Регулирование контроля над вооружениями под эгидой ОБСЕ: есть ли лучший способ соблюдать требования?

Пал Дунай

Европейский центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <http://www.marshallcenter.org>

Резюме: КБСЕ-ОБСЕ имеет большой опыт в контроле над конвенциональными вооружениями, как в плане ограничения и уменьшения вооружений, так и в плане ограничений на военную деятельность. Хотя последние два десятилетия после 1999 года не добавили что-либо существенное к экспертизе по контролю над вооружениями и имело место «отступление» в контроле над вооружениями после приостановления действия Договора ОВСЕ. Это Германия держит вопрос о контроле над конвенциональными вооружениями в Европе на повестке дня как часть диалога по безопасности после Доклада Хармеля от 1967 года и предпринимает символические инициативы в качестве демонстрации. Хотя соблюдение требований не является полным, и некоторые виды деятельности показывают намерение вводить в заблуждение, их уровень более важен в качестве коммуникации между главными сторонами, чем как нечто имеющее прямое стратегическое значение.

Ключевые слова: контроль над вооружениями, ОБСЕ, соблюдение требований, МУДБ, европейская безопасность, военные учения, договор «Открытое небо», верификация.

Предварительные предположения

- Контроль над вооружениями, в том числе контроль над обычными вооружениями, сам по себе не является конечной целью и его можно

рассматривать как внешнее военно-техническое проявление внутреннего международного политического климата.¹

- Если контроль над обычными вооружениями лучше всего работает в среде, которая характеризуется ни враждебностью, ни полным взаимным доверием, то тогда нынешняя европейская ситуация является благоприятной для него. В случае первого, контроль над вооружениями невозможен, в случае второго – он не нужен. Однако, как показали европейские соглашения по контролю над вооружениями, заключенные с 1990 по 1994 год, отношения должны быть ближе к взаимному доверию, чем к ограниченной враждебности, если мы хотим добиться успеха. Это требует дальнейшего уточнения предыдущего предположения.
- Успех в контроле над обычными вооружениями часто отождествляется с заключением соглашений. Однако, это является необоснованно тесной дефиницией данной концепции. Заставить установленные форумы по реализации контроля над обычными вооружениями работать, прозрачность, соблюдение требований и, если необходимо, принуждение к выполнению обязанностей являются неотъемлемой частью контроля над вооружениями. Это в большей степени процесс, чем набор конкретных пунктов.
- Контроль над обычными вооружениями и меры по укреплению доверия и безопасности (МУДБ) были отделены и противопоставлены друг другу странами участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Это противоречит здравому смыслу и наблюдениям аналитиков, которые предпочитают делать отличие между структурным и операционным контролем над вооружениями.²
- Со времени фундаментальной реорганизации геополитического ландшафта и соотношения сил в Европе, связанной с окончанием Холодной войны и последовавшим расформированием Варшавского договора и расширением НАТО, в Европе (Евро-Атлантическом пространстве) не было предпринято никакой адаптации действующей системе контроля над вооружениями.

Характерные особенности текущей ситуации

Восприятие безопасности европейскими государствами и их гражданами, в частности преобладающим большинством, которое ограничивает свои интересы в рамках региона, улучшилось за последнюю четверть века по-

¹ Desmond Bowen, "Restoring Peace, Security, and Stability in Europe – What Role for Arms Control?" (London: October 2014, manuscript).

² Richard E. Darilek, "The Future of Conventional Arms Control in Europe, a Tale of Two Cities," in *SIPRI Yearbook 1987: World Armaments and Disarmament* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 339-354.

сле окончания Холодной войны и до середины текущего десятилетия. Ни войны в бывшей Югославии, ни затянувшиеся конфликты в бывшем Советском Союзе, ни отделение Абхазии и Южной Осетии и аннексия Крыма не смогли перевернуть это восприятие. Однако, эти затянувшиеся конфликты подорвали достижение новых соглашений, как документов, одобренных Советами министров ОБСЕ или саммитом ОБСЕ в Астане, так и направленных на более всеохватную модернизацию пакета МУДБ.

Тогда как для некоторых стран-членов существенное ухудшение ситуации с безопасностью началось в 2008 году, для множества других изменение погоды случилось в 2014. Опять же, для некоторых стран-участников ухудшение отношений началось с так называемой Косовской войны 1999 года и последовавшей Иракской войной 2003 года (обе без одобрения Совета безопасности ООН). Однако, трудно утверждать, что это были поворотные моменты, поскольку после них отношения вернулись к сотрудничеству. Определенно можно сказать, что отношения между Россией и Западом, с небольшими вариациями, после 2014 года достигли самой низкой точки. Это означает, что внешние условия для достижения соглашений по мерам, основанным на сотрудничестве, не являются благоприятными. По крайней мере, один из текущих конфликтов, в Украине, несет в себе опасность быть квалифицированным как «затяжной», и таким образом, увеличивает вероятность возникновения и других подобных конфликтов. Политический истеблишмент в разных столицах интерпретирует этот конфликт по-разному. Поэтому все еще, может быть, возможно иметь рабочие отношения, несмотря на некоторые нарушения самого высшего порядка по иерархии международного права.

Некоторые страны-участники придерживаются точки зрения, что основанный на правилах международный порядок не может существовать, когда налицо *prima facie* [очевидные] нарушения таких его основ, как территориальная целостность или политическая независимость государств. Тогда как нарушение территориальной целостности легко приписать внешним игрокам, другие обращают внимание на подрыв политической независимости стран такими стимулированными или активно поддерживаемые извне мерами, как так называемые цветные революции. Такими универсальными, императивными нормами нельзя пренебрегать, ссылаясь на утверждение, что они основаны на истории, этническом составе или праве на самоопределение. Не имеет значения, переподтверждают ли документы ОБСЕ данную норму или нет. Если придерживаться строго к этому подходу, между государствами, которые нарушают какую-либо из этих норм, невозможно вести какие-либо дела. Поскольку весьма маловероятно, что совершенные изменения можно будет вернуть назад, это надолго заморозило бы отношения. Даже если эта точка зрения исходит из целостности международного правового порядка и поэтому внутренне логична, было бы нереалистично предполагать, что это в долгосрочных интересах участвующих государств. Другие участвующие государства молчаливо при-

знают потенциально вредные последствия такого подхода и подчеркивают важность сохранения отношений, в том числе по вопросам безопасности, среди членов ОБСЕ. Эта точка зрения может быть далее дифференцирована в соответствие со значением, которое придается преодолению тупиков и заполнению пробелов:

- *Подход сверху-вниз.* Сотрудничество невозможно, так как продолжает иметь место нарушение основных международных правовых принципов;
- *Подход снизу-вверх.* Сотрудничество в определенных областях должно быть возможным, несмотря на нарушения на других уровнях;
- *Открытие новой главы.* Создание дистанции между возможным несоблюдением требований договоренностей о контроле над вооружениями и существенными нарушениями европейского мирного порядка и безвыходная ситуация в обсуждении/ договаривании новых мер делает сосуществование текущей ситуации и открытие новой главы возможным.

Разные позиции, в конечном итоге, опираются в предположение, как можно преодолеть нынешнее напряжение – создание (заново) среды сотрудничества, в которой нарушитель мог бы реагировать конструктивно. Подход «сверху-вниз» ставит особый упор на сдерживание. Однако, понятие сдерживание не приближает нас к точной оценке целенаправленной линии, которой следует придерживаться. Это в большой степени политика отката, которая требует, чтобы государство, которое аннексировало и захватило некую территорию, отказалось и вернуло все к *status quo ante* [прежнему состоянию]. Независимо от того, насколько желательно это могло бы быть, вряд ли реалистично рассчитывать или надеяться на такое развитие событий. Это приводит к определенному виду «лицемерной болтовни»,³ поскольку участвующие государства на деле знают, что никакого возврата не будет. Однако, они используют этот подход в качестве элемента своей стратегической коммуникации и готовы пожертвовать им в обмен на некую компенсацию. Это приводит к постепенному увеличению числа затяжных конфликтов, продолжающихся безвыходных ситуаций и кризису классической дипломатии, в которой каждый конструктивный шаг является концессией.

Подход «снизу-вверх» занимается техническими вопросами контроля над вооружениями независимо от проблем на уровнях, близких к высокой политике. Это может сделать возможными технические дискуссии в таких

³ Gerard C. Smith, *Doubletalk: The Story of the First Strategic Arms Limitation Talks* (Garden City, NY: Doubleday, 1980).

областях, как соблюдение требований, и может заполнить повестку дня форумов, созданных для решения вопросов реализации.

Наиболее конструктивным (как минимум, очевидно конструктивным) является подход, при котором реализация принятых на себя обязанностей отделена от конструктивного диалога по контролю над вооружениями между участвующими государствами, независимо от того, как они соблюдали требования до сих пор. Тут небольшие технические нарушения исполнения подробных ангажементов согласно соглашениям по контролю над вооружениями не являются центральной проблемой; это большие нарушения испаряют доверие и уверенность. Эта третья возможность выглядит наиболее предпочтительной, так как контроль над вооружениями можно рассматривать как «средство для создания доверия там, где оно утрачено» в соответствии с предположением, что независимо от того, «насколько глубоки пропасти, мы обязаны пытаться строить мосты».⁴ Такой подход нашел выражение в том, что следующая Тройка ОБСЕ обязалась «начать структурированный диалог по безопасности и контролю над вооружениями» – очевидное достижение теперешнего германского председательства.⁵ Структурированный диалог начался и определенно способствовал профессиональному обмену между экспертами, несмотря на фундаментальные расхождения по главным проблемам европейской безопасности, которые было невозможно преодолеть.

Те, кто принадлежит к первой группе, рассматривают это как проявление политики умиротворения без предложения альтернатив для сдвига ситуации от безвыходного положения. Другие авторитеты придерживаются точки зрения, что такая инициатива подрывает усилия членов НАТО повысить прозрачность и гарантировать соблюдение требований.⁶

Очевидно, отличия между разными группами являются частичными. На деле, ни одно государство не желает дойти до ситуации, которая будет способствовать непримиримому противостоянию. Вопрос в том, какие области следует исключить, чтобы продолжить добиваться сотрудничества. Можно ограничиться теми областями, в которых объявленный противник располагает чем-то незаменимым, что он может предложить, например, ядерное оружие, борьбу с терроризмом или определенные локальные конфликты. Факт, что европейский контроль над вооружениями не попадает в эту категорию, ограничивает свободу сотрудничества между участ-

⁴ Frank-Walter Steinmeier, “Reviving Arms Control in Europe,” *Project Syndicate*, August 26, 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/reviving-arms-control-in-europe-by-frank-walter-steinmeier-2016-08>.

⁵ OSCE Twenty-Third Meeting of the Ministerial Council 8 and 9 December 2016, *Hamburg Declaration of the Incoming OSCE Troika: A Strong OSCE for a Secure Europe*, MC.GAL/11/16, December 9, 2016, www.osce.org/chairmanship/307311.

⁶ Justyna Gotkowska, “The German Initiative for Arms Control: Time for Dialogue with Russia,” *Ośrodek Studiów Wschodnich*, September 9, 2016, www.osw.waw.pl/print/24646.

вующими государствами. Однако, не придание более высокого приоритета контролю над обычными вооружениями подходит под повестку дня некоторых участвующих государств. Похоже, они предпочитают некоторое перебалансирование между разными измерениями ОБСЕ, таким образом придавая большее значение политико-военному измерению повестки дня ОБСЕ и смещают вниз контроль над вооружениями в перечне наиболее важных тем. Однако, такое «перебалансирование» между разными измерениями уже имело место благодаря повышенному вниманию к некоторым конфликтам, главным образом, на территории Украины. Разумеется, ни одно государство, переживающее широкомасштабную модернизацию своих вооруженных сил (которая не ограничивается заменой вооружений и оборудования новым поколением оружия), но так же предполагает необходимость проведения значительно большего объема военных учений, не хотело бы быть объектом жесткого мониторинга. Поэтому на этом этапе, понятно, оно не заинтересовано в большей прозрачности.

Идея создать так называемый «статусно нейтральный» контроль над вооружениями некоторое время была предметом обсуждений. Она появилась и получила некоторую популярность в контексте Грузии после 2008 года.⁷ Это случилось так потому, что проблема территориальной целостности южно-кавказского государства и признания Россией государственности его двух сепаратистских субъектов требовала очень новаторского подхода для избегания полной блокировки контроля над вооружениями. Однако, несмотря на неистовые усилия дипломатов и теоретиков, эта концепция не продвинулась слишком далеко. Трудности появляются, когда спорящие государства обязаны предоставить информацию о своих вооружениях и военной деятельности. Когда они проводят проверки на месте или принимают внешних наблюдателей, невозможно преодолеть проблему, которая из стран располагает суверенным правом потребовать или дать разрешение на проведение этих инспекций. По этой причине статусно нейтральный контроль над вооружениями быстро сталкивается с вопросами, которые связаны со статусом и может работать только наряду с политическими решениями о статусе оспариваемых территорий. Поэтому, поскольку статусно нейтральный контроль над вооружениями не добился многого в недавнем прошлом, то маловероятно, что это произойдет и в обозримом будущем.

В свете изменившегося ландшафта безопасности аналитики начали смотреть по-новому и были критически настроены к тому множеству акторов, которые «в Берлине применяют подход времен Холодной войны к контролю над вооружениями уже не соответствующего» новой среде без-

⁷ Sergi Kapanadze, Ulrich Kühn, Wolfgang Richter, and Wolfgang Zellner, "Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context," *Working Paper* 28 (Hamburg: The Centre for OSCE Research (CORE), January 2017), https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP28_en_.pdf.

опасности.⁸ Такие не раз испробованные новаторские подходы аналитиков, открывающие новые пути в контроле над вооружениями, как использование технологических инноваций и качества сил, снова вышли на передний план. Однако, некоторые из основных сил ни имели намерение обсуждать контроль над вооружениями формально основанного на старой повестке дня, ни хотели его заменить чем-то непроверенным.

Отчет о соблюдении требований

Связанный с ОБСЕ контроль над вооружениями, будь он структурным или оперативным, время от времени пытались расширить другими элементами, кроме как участвующих в «Святой Троице» Договора об обычных вооруженных силах (ДОВСЕ), Мер по укреплению доверия и безопасности (МУДБ) и договора Открытое небо. Однако, в плане видимости это осталось безуспешным начинанием, поскольку политическое руководство участвующих государств продолжало отождествлять европейский контроль над вооружениями с этими тремя комплектами документов. Поэтому отчет о соблюдении требований основывается, главным образом, на их применении.

Скудная литература и официальные документы свидетельствуют, что число и значимость нарушений не дают оснований для широкомасштабных стратегических опасений. Хотя они показывают, что некоторые из сторон не вознамериваются строго выполнять свои обязанности, опасения, связанные с несоблюдением, можно интерпретировать скорее как беспокойство в свете более широких международных проблем, которые происходят из систематического нарушения основных принципов международного права. Они имеют место в областях, которые связаны с использованием силы участвующими в ОБСЕ государствах. Результатом является ухудшение атмосферы и утрата доверия. Там, где несоблюдение буквы обязывающих в правовом или политическом плане соглашений нельзя доказать, государства смещают обвинения к нарушению их духа. Когда они не могут доказать первое, государства создают крутящуюся дверь и обвиняют своих партнеров во втором. Поскольку каждая из основных сторон играет в эту вовсе не невинную игру, то каждая из сторон смешивает весьма сильные обвинения с более слабыми (доказанные в *stricto sensu* [строгом смысле] нарушениями другой стороны, смешанными с обвинениями в поведении, которое может не полностью соответствовать духу, но не идет в разрез с буквой соглашения).

Что касается ДОВСЕ и соглашения об его адаптации, ситуация ясна. Функционирование оригинального договора, подписанного в ноябре 1990 года и вошедшего в силу в 1992, было приостановлено в 2007 году Росси-

⁸ Claudia Major and Christian Mölling, "How Germany Should Change Its Approach to Arms Control," Carnegie Europe, по состоянию на 7 сентября 2017, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/73031>.

ей, и после длительного периода колебаний члены Атлантического Альянса так же перестали делиться информацией. Делегаты, согласно их указаниям, должны не признавать законность приостановки. Однако, в соответствии с буквой договора, основанного на положении римского права «*argumentum a maiori ad minus*» (тот, кто имеет право на большее, имеет право и на меньшее), законность данного действия трудно не признать. Соглашение об адаптации не вошло в силу, и таким образом, обязанности сторон никогда не были большими, чем по подписанному, но не ратифицированному договору. (Ограничиваются до: «Не нарушать цель и задачи договора».) Обоснованная позиция приостановившей действие стороны была продемонстрирована в толковательном заявлении и обширных комментариях российского министра иностранных дел по теме, сделанными на Гамбургской встрече министров иностранных дел ОБСЕ. Там Сергей Лавров привлек внимание к фундаментальным изменениям обстоятельств в стратегическом ландшафте (нератификации соглашения об адаптации ДОВСЕ членами НАТО в течение десяти лет, расширение НАТО и расширение инфраструктуры альянса вблизи границ Российской Федерации). Косвенным образом, Россия исключила возвращение к обсуждению ограничений на обычные вооружения.⁹ Как бы ни прискорбно это было в политическом плане и неблагоприятно в стратегическом, нет никаких причин связывать ДОВСЕ с отчетом о соблюдении, поскольку нет никаких юридических обязательств, с которыми проводить сравнение. В свете этого, соблюдение требований следует измерять на основе Венского документа (ВД) и Договора по открытому небу.

Примечательно то, что случаи несоблюдения нельзя ограничить до государственной стороны, которая приостановила действие ДОВСЕ, но в их число входят и некоторые государства, которые вовлечены в субрегиональном военном соперничестве на Южном Кавказе.

Разные участвующие государства оказываются в разной степени прозрачными для Договора по открытому небу. Когда они выступают в публичном пространстве, они по понятным причинам предоставляют больше информации о тех странах, которые не являются их союзниками или близкими друзьями. Поэтому трудно создать комплексную и надежную картину соблюдения и возможных нарушений. Однако, случаи несоблюдения можно разделить на три группы:

1. Несоблюдение во время конфликта и из-за изменения территориального статус-кво;
2. Несоблюдение, связанное с затяжными конфликтами;
3. Недостаточная прозрачность и другие нарушения.

⁹ Заявление министра иностранных дел Сергея Лаврова и ответы на вопросы СМИ на пресс-конференции после 23-й встрече Совета министров ОБСЕ, Гамбург, 9 декабря 2016, www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/70vQR5KJWVmR/content/id/2556212.

Соблюдение требований Венского документа

Со времени Стокгольмского прорыва в 1986 году, Меры по укреплению доверия и безопасности (МУДБ) были существенно усовершенствованы. Однако, все еще есть множество мер, которые касаются проблем безопасности, доминирующих в повестке дня Холодной войны, например, быстрая мобилизация, концентрация сил для внезапного нападения, тренировка наступательных действий на учениях, которые возможно необходимо применять в будущем или, в случае широкомасштабных мер, могли бы незамедлительно эволюировать в них. Модернизация после Холодной войны пакетов МУДБ учитывала стратегическую неопределенность путем введения уменьшения риска, в том числе через процедуры на случай так называемой необычной военной активности. Она так же учитывала растущее значение мобильности, для чего и были введены визиты на авиабазы. Наиболее важным в пакете от 1999 года было то, что он брал во внимание то, что потребности безопасности в разных районах ОБСЕ могут варьировать и поэтому меры должны быть адекватными, согласованными и применимыми.

Наиболее значимыми слабостями Венского документа, во всех эго вариантах, являются следующие:

- Слабости, связанные с кризисами, как например, оптимистический характер документа, который приводит к его неэффективности (хотя и не неприменимости) при конфликтах;
- Контекстуальные слабости в плане неспособности избежать искусственных связей с другими политическими расхождениями, как например, с затяжными конфликтами;
- Слабости в раннем предупреждении/предотвращении, связанные со слишком высокими и/или устаревшими порогами.¹⁰

Хотя первый и второй пункт могут быть близко связанными, вышеперечисленные пункты дают сфокусированную картину основных недостатков и слабостей ВД. Некоторые меры становятся опять актуальными и вызывают опасения в текущих условиях. Уровень концентрации сил, некогда учитываемый МУДБ, постепенно потерял свое значение и ни одно из участвующих государств сегодня не проводит достаточно много учений такого масштаба, который делал бы обязательным долгосрочное предварительное объявление необходимым и требовал бы приглашение наблюдателей. Кроме того, государства с наиболее крупными среди всех 57 участвующих вооруженными силами государств (Соединенные Штаты, Российская Федерация и Турция), располагают возможностью проводить учения

¹⁰ Iztok Prezelj and Daniel Harangozo, "Effectiveness of the Vienna Document CSBM Regime: Assessment of Experts' Perceptions," *OSCE Network* (Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Defence Research Centre, 2014).

на своей собственной территории, которая не попадает в сферу применения Венского документа.

Программа учений государств, которые попадают под применение ВД, используется для публичной дипломатии, пропаганды и стали частью игр в обвинении. Достаточно упомянуть российско-белорусские учения Запад-2017 и попытки создать разные впечатления вокруг них. Западный имидж учений был сфокусирован на их стратегическом значении, на контекстуализации их на соседстве Украины и на масштабе учений поблизости от стран-членов НАТО, соседствующих с Белоруссией. Даже эксперты склонны говорить о самом большом учении после конца Холодной войны, утверждение, которое трудно доказать фактами. Российская Федерация, со своей стороны, не пыталась способствовать прозрачности и дала данные о численности войск и средств, участвующих в учении, которые выглядели умышленно заниженными до менее чем 13 000 солдат, т.е. ниже уровня, который требовал бы применения механизма наблюдения учений, предполагаемый Венским МУДБ документом. Это означает, что политизация вопроса привела к тому, что он способствовал политическим дискуссам и, таким образом, лишился своего основного профессионального содержания.¹¹

Когда статус некоей территории изменяется между двумя государствами без их взаимного согласия, это часто приводит к использованию военной силы в одной или другой форме. Учитывая характер такой операции и безусловное запрещение международным правом использования силы, ни одно государство не стало бы использовать силу в открытую. Во время высокоинтенсивной фазы такого конфликта, порог деятельности, о которой следует предупреждать и которую следует наблюдать, может быть превышен. После этого можно использовать разные методы для снижения наличия точной информации.

Что касается положений Венского документа, в таких ситуациях можно использовать следующие методы:

- Переподчинение персонала, вооружения и оборудования таким образом, чтобы их деятельность не была объектом извещения и наблюдения. У этого метода долгая история в рамках контроля над вооружениями, и в прошлом нарушения были более широкомасштабными.
- В этом контексте иногда мобилизуются войска и силы, которые находятся в подчинении разных командований, и таким образом, формирования, которые были задействованы в учении, индивидуально не достигают до уровня, требующего оповещения и наблю-

¹¹ Для примера смотри: Andrzej Wilk, "The Zapad-2017 exercises: the information war (for now)," *OSW Commentary*, по состоянию на 4 сентября 2017, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2017-09-04/zapad-2017-exercises-information-war-now>.

дения. Поэтому числа, если такие вообще даются, предоставляют только как жест доброй воли. Знаки доброй воли могут снизить озабоченность. Однако, ими легко пренебречь или отказаться от них. В других случаях, некоторые виды деятельности могут достигать уровня, требующего оповещения, но не уровня, подлежащего наблюдению. Можно констатировать, что пороги являются слишком высокими, особенно с учетом повышенной мобильности, связанности и наличия формирований, способных вести трансграничную войну с мест их развертывания в мирное время, включая границы де-факто государств.¹²

- Для государства труднее легитимизовать непредоставление данных о вооруженных силах, когда они находятся в районах, о которых государство односторонним образом заявило, что они находятся под его суверенитетом. Суверенитет, независимо от того, признают ли его другие участвующие государства или нет, неразрывно связан с ответственностью. Это объективная реальность, и поэтому участвующее государство не может нарушать свои обязанности. Когда руководство государства заявляет об изменении своей национальной территории, аргумент о недеklarировании размера его вооруженных сил, оккупирующих новую территорию, несостоятелен, кроме как если он ниже порога и потому не подлежит нотификации. Однако, другие государства, которые не признают это изменение территории, могут столкнуться с деликатной ситуацией, когда предъявят требование об оповещении государству, которое, по их мнению, аннексировало территорию, принадлежащую другому государству. Это может привести к ситуации, когда участвующее государство, часть территории которого была аннексирована другим государством, может продолжить предоставлять информацию о силах на территории, которую оно считает своей.
- Цель мер по укреплению доверия и безопасности не достигается, когда данное государство просто отрицает, что его силы находятся на территории другого государства. В результате этого подрывается доверие независимо от того, превышают ли численность военнослужащих, их оборудование и деятельность уровень, требующий нотификации. При таком отрицании невозможно применить никакие меры снижения риска и нельзя поставить вопрос о необычной военной активности, поскольку он наталкивается на отрицание. Режим контроля над вооружениями, который основывается на принципе, что участвующие государства откровенны отно-

¹² Gregory G. Govan, "Conventional Arms Control in Europe: Some Thoughts About an Uncertain Future," *Deep Cuts Issue Brief #5* (July 2015), http://deepcuts.org/files/pdf/Deep_Cuts_Issue_Brief5_Conventional_Arms_Control_in_Europe%281%29.pdf.

сительно своих военных способностей, расположения их войск и их военной активности, не может справиться с такой ситуацией.

Феномен так называемых затянувшихся конфликтов становится источником вызовов, которые отличны от вызовов, связанных с конфликтами, еще находящимися в активной фазе. Хотя некоторые из описанных выше конфликтов несут в себе опасность превратиться в затяжные, было бы философским рассуждением говорить о потенциально затяжном конфликте. Сколько времени должно пройти, чтобы мы могли с уверенностью говорить о затяжном конфликте? Следующей проблемой является то, что некоторые из так называемых затяжных конфликтов достигли нового статус-кво, тогда как другие продолжают угрожать своей непредсказуемостью и движением от фазы «заморозки» к фазе высокой интенсивности.

Существование де-факто государств, малых государственных образований или псевдо-государств, как называют их разные авторы, является другой проблемой, так как они являются суверенными субъектами без достаточно широкого международного признания, и поэтому не имеют никакого участия в международных регуляциях или членства в международных организациях. Должно вызывать тревогу то, что число таких «государств» увеличивается уже почти три десятка лет подряд. Понятно, что такими де-факто государствами не предоставляется никакой информации об их вооруженных силах или их активности. Они не являются государствами, участвующими в ОБСЕ и не участвуют в Венском документе. Другое дело, когда участвующее государство располагает войсками и проводит военную деятельность на территории *'де-факто'* государства и не предоставляет информации об этом. Тогда возникает проблема, не является ли такая ситуация случаем несоблюдения и попадает ли она в сферу применения регуляций? Для большинства участвующих государств это и есть несоблюдение, поскольку территория принадлежит другому государству-участнику. Для меньшинства государств-участников она несоблюдением не является, так как это территория не участвующего государства.

В некоторых случаях нарушения могут доходить до абсурда. Например, когда участвующее государство не оповещает о мероприятиях, которые должны быть объектом нотификации, а в то же время информирует свою общественность, предоставляя ей через СМИ числа, которые не оставляют места для сомнения, что данная деятельность подлежит нотификации и наблюдению. Хотя такие случаи бывают нечасто, тем не менее это весьма прискормно.

И на последнем месте, но не по значению, есть государства-участники, которые не предоставляют МУДБ данные о своих вооруженных силах. Эти государства-участники можно распределить в две категории. Есть малые государства с исключительно ограниченными государственными способностями, слабым управлением и плохой организацией, которые, вероятно, случайно не предоставляют информацию, которую требуется предоставлять регулярно. Но есть и другие, которые систематически пренебрегают

предоставлением информации. Тогда как для первых было бы трудно определить такое поведение как попытку прикрытия, то в случае вторых, весьма возможно, они преднамеренно пытаются получить какую-то выгоду от несоблюдения требований.

Соблюдение требований Договора по открытому небу

Тогда как в сфере МУДБ Запад воспринимается как *demandeur* [заказчик], соблюдение требований Договора по открытому небу являет собой более сложную картину. И снова большая часть проблем несоблюдения связаны с продолжающимися конфликтами или перехода территорий из одних рук в другие. Что касается второго, считается, что территории получили новое статус-кво для одних государств, но не и для других, и поэтому имеют неустановленный территориальный статус в силу некоторых частей области применения договора и ожидаемых затяжных конфликтов.

Исходя из предназначения Договора по открытому небу, его целью является обеспечение прозрачности в отношении вооруженных сил. Сдерживаемые историей в использовании разведывательных полетов для дополнения информации, полученной другими разведывательными средствами (использование полетов U-2, к примеру), некоторые стороны, по понятным причинам, желают исключить определенные чувствительные для них районы, полеты над которыми не должны быть разрешены, должны быть ограничены или использование наиболее качественного оборудования/датчиков следует быть запрещено.

Затрудненные отношения порождают искушение создавать осложнения с тем, чтобы помешать адекватному функционированию договора. В некоторых случаях государства используют неурегулированный статус определенной территории для исключения ее из области, над которой проводятся облеты; в других случаях государства оспаривают проведение облетов на основании «независимой государственности» данной территории, и создают технические условия, которые делают полный доступ к этой территории невозможным.

В случае Южного Кавказа ситуация в плане сепаратистских образований основана на претензии, что для одного государства-участника (независимо от того, какое наименование используют разные участвующие государства) они являются независимыми государствами, не являющимися государствами-участниками ОБСЕ, и потому не являющимися участниками и Договора по открытому небу. Поскольку они не являются стороной по Открытому небу, над ними не должны проводиться облеты. В соответствие с положениями Договора, к их границам нельзя приближаться ближе, чем на десять километров. Разногласия по этому вопросу проистекают из более широкой политической проблемы 'независимой государственности' этих двух субъектов, и разногласия могут быть преодолены только разобравшись с основной причиной. Нежелание позволять проведение наблюдательных полетов государством-участником договора, которое поддерживает независимость этих двух государственных образований по-

сле 2012 года, является только одним из примеров,¹³ и его можно рассматривать как контрмеру для запрещения полетов вблизи их границ.

Ситуация, которая появилась после 2014 года, и которая позволяет полеты по расписанию авиакомпании одного государства в воздушном пространстве другого, не мешает проведению облетов по Договору по открытому небу. Однако, претензии одной из конфликтующих сторон о предварительной оплате расходов на полеты другой стороной не находятся в согласии с решением ОБСЕ и являются недружественным жестом. Подобным образом, полеты в приграничной области между стороной договора и ее не участвующим соседом могут быть ограничены, и надо будет разобраться с корневой причиной проблемы, чтобы преодолеть эту трудность. Договоры о контроле над обычными вооружениями, в том числе и меры по прозрачности, являются мерами, действующими в мирное время и не предназначены для ситуаций, в которых часть района, к которому применим договор, является зоной войны.

Попытки помешать функционированию договора так, как он был задуман, выглядят еще более подозрительно, когда государство вводит правила, которые препятствуют облетам очевидно стратегически чувствительных районов. Независимо от того, можно ли собрать и верифицировать необходимую информацию другими средствами, было бы непрактично принять такой размыв режима договора, поскольку он может стать поводом для дальнейшего подрыва соблюдения требований. Факт, что нет никаких наблюдательных полетов, проводимых странами-членами НАТО между собой, ограничивает доступ других государств к исходным данным среди других.¹⁴ Опять же, следовать такой практике является суверенным выбором членом какого-либо альянса, хотя могут быть случаи, когда доводы в пользу пересмотра данного положения возобладают.

Есть несколько технических вопросов, которые государства-участники должны обсудить для того, чтобы найти конструктивные решения, если необходимо, в рамках классического «мера за меру» подхода. В их число входят использование сенсоров в определенных районах, технические условия на определенных аэродромах (стоянка, длина взлетно-посадочных полос) и число разрешенных посадок для зарядки, к примеру. Хотя нарушения могут быть многочисленными, ни одно из них не должно быть основанием для экзистенциальной обеспокоенности в связи с безопасностью.

Выводы

После более чем двух десятилетий военная безопасность снова вернулась в политическую повестку дня в Европе. Иллюзия, которой многие поддались, что для большинства европейских стран безопасность обеспечена,

¹³ Шакиров, «Контроль над обычными вооружениями в Европе», 33.

¹⁴ Шакиров, «Контроль», 33.

оказалась необоснованной и временной. Возвращение к военной безопасности не стыкуется с режимом контроля над вооружениями, который не был успешно приспособлен к изменениям, наступившим после начала эпохи, последовавшей за окончанием Холодной войны. Из-за неадаптированного (и в определенной степени, лишенного правовой основы) режима контроля над вооружениями, нарушения буквы разных соглашений остаются ограниченными. Нарушения становятся значимыми в сочетании с кризисами, настоящими и потенциальными, затянувшимися конфликтами и стратегической переоценкой важности определенных сфер применения договоров. Важным является пристальное осуществление мониторинга так называемого 'бросающего вызов нормам поведение,' поскольку оно способствует эрозии норм и увеличивает опасность распада институций.¹⁵ Было бы безответственным создавать ситуацию, в которой государства-участники или государственные стороны могли бы взаимно ссылаться на нарушения обязательств друг другом. В более широком плане в отношении некоторых из основных конфликтов (Косово, Ирак, Грузия, Украина), все это продолжается уже почти двадцать лет и никто не объясняет, почему нарушения одного государства узаконивают нарушения другого государства или, говоря более откровенно: Почему государства должны следовать друг за другом в грязи?

Несмотря на множество попыток осуществить меры по контролю над вооружениями, применимыми не только при хорошей погоде, это требование оказалось выполненным только частично. Чтобы решить эту проблему, в начале 1990-х в пакет МУДБ были введены некоторые меры.¹⁶ Меры применялись в стрессовых обстоятельствах, например при так называемой Косовской войне в 1999. Тем не менее, для расширения применимости МУДБ при других трудных обстоятельствах могут быть необходимы дополнительные меры.

Современные форумы достаточно адекватны для того, чтобы заниматься вопросами соблюдения требований, кроме как в случаях, когда их работе мешают некоторые из государств-участников или государственных сторон. Однако, из-за политизации некоторые форумы (как например, Форум для сотрудничества по безопасности (ФСБ) или Консультативная комиссия по Открытому небу (ККОН)) используются для мегафонной дипломатии, при которой делегаты делают заявления и используют жесткую риторику для того, чтобы продемонстрировать свою твердость перед своими хозяевами, вместо того, чтобы вести диалог со своими партнерами. Это неизбежно уменьшает адекватность и полезность этих форумов. Следовательно,

¹⁵ Ulrich Kühn, "Cooperative Arms Control in Europe: The Consequences of Complexity, Decay, Power, and Norms" (Presentation to the Expert Roundtable on Conventional Arms Control and Confidence-Building Measures in Europe, OSCE Security Days, Vienna, November 10, 2014), 6.

¹⁶ "Vienna Document 1990," Organization for Security and Co-operation in Europe, November 17, 1990, Chap. III.

есть рабочие органы, как например дебаты по Открытому небу в меньшей рамке или Структурный диалог, которые заняли место больших форумов. Они работают как по-настоящему многосторонние форумы несмотря на то, что 29 из них входят в НАТО. Однако, ожидание того, что небольшие члены просто будут принимать позиции, которые их убеждают занять большие страны или которые навязываются им большими государствами, когда это не соответствует их национальным интересам, отражает способ мышления, который не разделяется всеми участвующими государствами.

Текущие пороги нотификации и наблюдения являются слишком высокими и могут быть использованы недобросовестно. Нарушение их духа может начаться с необеспечения достаточной прозрачности и одновременной с этим мобилизацией формирований для так называемых внезапных учениях. Понятно, что некоторые вооруженные силы должны догонять после периода, в котором они не имели достаточно серьезной подготовки и не выделяли достаточное количество ресурсов на оборону, как например, Российская Федерация в 1990-х. Однако, должно быть возможно предоставление информации на добровольной основе для того, чтобы уменьшить опасения, если нельзя договориться о новом пакете мер по укреплению доверия и безопасности. Такой шаг был бы возможен при улучшенной или, по крайней мере, более спокойной политической атмосфере.

Важно видеть, что некоторые из мер по оповещению и наблюдению были договорены еще в 1986 году таким образом, чтобы они были неприменимы к тогда наиболее частым учениям Варшавского договора с использованием механизированных дивизий. Очевидно, множество наших опасений появляется заново быстрее, и они более рельефны, чем во времена Холодной войны. Дипломаты должны знать, что аналитики полностью осознают, что современное повышение напряжения, частично основанное на объективной реальности, дополняется фактом, что сегодняшний новоявленный противник является государством, которое часто воспринимается как тождественное со старым знакомым врагом эпохи Холодной войны. Это приводит к быстрым и простым заключениям, не учитывающим основные отличия между двумя этими периодами.

Контроль над вооружениями в Европе сильно изменился за последние десятилетия. Однако, есть вопросы, в которых не видно никаких изменений. Все еще есть государства-участники с существенно большими военными способностями, чем у других. Хотя все режимы обязаны подчиняться одним и тем же нормативным требованиям, стратегическое значение соблюдения требований сфокусировано, в основном, на небольшое число государств. Соглашения предоставляют инструменты для наблюдения за возможными нарушениями любого типа. Однако, имеются трудности для предприятия действий в плане обнаруженных нарушений. Когда Фред Ик-

ле написал свою основополагающую статью в 1961,¹⁷ касающуюся дилеммы, с которой сталкиваются государства, когда они обнаружат нарушение соглашения по контролю над вооружениями стороной, чье участие существенно для данного соглашения, он поднял важнейший вопрос, что делать с нарушителем. Это означает, что тем, чем другие стороны располагают (не в смысле международного права, поскольку оно предельно ясно), кроме как 'указать пальцем и пристыдить' нарушителя, является предметом догадок. В конечном итоге, исключение ключевого партнера из соглашения со ссылкой на его большие или систематические нарушения не решает проблему; это просто развязывает руки нарушителю освободиться от обязанностей, которых он ранее на себя принял. К счастью, на сегодняшний день нет преднамеренных, согласованных, широкомасштабных, систематических нарушений стратегического значения, и поэтому эта нерешенная проблема не находится в начале повестки дня заинтересованных сторон. Так обстоят дела, хотя некоторые военные эксперты и дипломаты по тактическим соображениям могут пытаться представить имеющиеся расхождения в соблюдении требований контроля над вооружениями как стратегические.

Кажется, при текущих обстоятельствах нет никакого шанса договориться о новых существенных мерах по контролю над вооружениями. Даже те инициативы, которые были выложены на стол, были отозваны или были предназначены скорее для стратегического 'зондирования,' чем для чего-нибудь другого. Обычно стоял вопрос, существует ли решение, которое позволило бы отделить небольшую область контроля над обычными вооружениями от стратегических непримиримых интересов на более высоком уровне. Для этого нужны государственные деятели на более высоком политическом уровне, чем нынешние менеджеры и поборники сохранения собственного могущества. Однако, история никогда не заканчивается. Если мало шансов на достижение новых соглашений, государства должны решить, что им дальше делать, обращая главное внимание на процесс, оставляя достижение результатов на лучшие времена. И похоже то, что делается, является как раз тем, что может помочь в нынешних условиях:

1. Не пытаться вести переговоры о каком-либо новом документе по европейскому контролю над вооружениями из-за неблагоприятной атмосферы и конфликтах, которые накладывают отпечаток на европейскую безопасность в наше время;
2. Сохранение диалога на профессиональном уровне для обсуждения актуальных проблем;
3. Отделение процесса генерирования направленных на будущее соображений от некоторых установленных форматов (ФСБ, ККОН), которые утратили свою адекватность в качестве форумов для про-

¹⁷ Fred Charles Iklé, "After Detection – What?" *Foreign Affairs* 39, no. 2 (January 1961): 208-220.

фессионального обмена из-за исторического груза официальных контактов;

4. Держать под наблюдением соблюдение требований с тем, чтобы предотвратить дальнейшую эрозию и увеличивающуюся неадекватность существующих режимов контроля над вооружениями.

Нынешняя тупиковая ситуация приводит к тому, что увеличивается активность экспертного сообщества, пытающегося рассмотреть эту ситуацию и способствовать ее разрешению. Их усилия не принесут незамедлительных результатов, но могут способствовать созданию запаса интеллектуальных амуниций, которые могут быть использованы, когда появится возможность.

Сейчас важно произвести объективную переоценку ситуации и решить, возможно ли отделить преобладающе технические нарушения от эвентуального стратегического несогласия. Существенным является дать профессионалам большую автономность так, чтобы они могли работать лучше в интересах своих стран, а не пытались оправдывать ожидания определенных групп, которые могут желать навязывать им свои плохо обоснованные позиции.

Дисклаймер

Эта работа основывается на информации в публичном пространстве и на интервью с делегатами восьми стран-участников, которые любезно согласились на это во время моего визита в Вену в июле 2017 года. Асимметричность публичной информации может оказывать влияние на анализ. Само собой разумеется, что ответственность за содержание анализа лежит на авторе.

Об авторе

Доктор Пал Дунай является профессором по вопросам НАТО и европейской безопасности в Центре им. Маршалла и академическим консультантом его программы по Центральной Азии, ППИБ, ЕСБ-В, и СВР курсы.

E-mail: pal.dunay@marshallcenter.org.