

Ежегодная Конференция по обзору проблем в области безопасности
2009 года

Рабочее заседание II. Военно-политические аспекты безопасности:
Механизмы контроля над вооружениями и меры укрепления доверия
и безопасности в регионе ОБСЕ

Check against delivery

Профессор Вячеслав Кулебякин

**Коллективная безопасность или новая конфронтация.
Кто что выбирает?**

На стенах этого прекрасного дворца начертан лозунг: «Совместными согласованными усилиями». Немногим более 20 лет тому назад он был воплощен в жизнь, когда делегации 23 государств, представляющих два противоборствующих военно-политических союза, сели за стол переговоров, с тем чтобы найти общие пути создания на Европейском континенте системы коллективной безопасности. И это было не случайно. В мире все в большей степени осознавали, что только совместными усилиями, направленными на обуздание опасного противостояния, можно прийти к подлинной безопасности.

Результатом сложных, напряженных переговоров стал беспрецедентный Договор об обычных вооруженных силах в Европе. По правде говоря, мне, как непосредственному участнику тех переговоров и одному из авторов самого первого проекта договора, горько сознавать, что надежды, возлагавшиеся на этот документ, значение которого выходит далеко за пределы района действия ОБСЕ, не оправдались.

Для того чтобы ответить на вопрос, почему так произошло и что делать дальше, необходимо честно, без обиняков, взглянуть на причины создавшейся ситуации.

Рубеж 80-90-х годов прошлого столетия. Завершается «холодная война». Рушатся идеологические барьеры. Казалось бы, открывается небывалое «окно возможностей» для нового сотрудничества между государствами, которые на протяжении десятилетий были противниками. Однако история показала, что надежды советских, а затем российских руководителей были ни чем иным как наивными иллюзиями.

Распад СССР и Организации Варшавского Договора был воспринят в определенных кругах как карт-бланш на глобальное доминирование, на принятие односторонних решений о применении силы повсюду в мире по собственному усмотрению, включая превентивные и упреждающие удары, в отсутствие вооруженного нападения и без согласия на то Совета Безопасности ООН. Этот курс был закреплен в стратегических концепциях. Последние десятилетия последовательно проводился курс на сохранение и упрочение глобального военного превосходства с опорой на военное присутствие в качестве «постоянного фактора силы» («resident power») в ключевых регионах мира, в первую очередь связанных с добычей и транспортировкой энергоресурсов, а также на передовые военно-космические технологии, включая размещение ПРО, на создание самых мощных в мире ВВС, ВМС и сухопутной армии.

В ответ на последовательное проявление доброй воли, будь то в вопросе об объединении Германии или выводе вооруженных сил с территории восточноевропейских государств, последовали три волны расширения Североатлантического альянса, готового теперь, как это следует из стратегической концепции НАТО 1999 года, применять силу за пределами границ участников блока по собственному усмотрению, в т.ч. и без санкций СБ ООН.

Де-факто НАТО идет по пути превращения в глобальную организацию корпоративной безопасности, вступая в прямую конкуренцию с ООН.

Широко разрекламированная «трансформация НАТО», включающая расширение блока, пока означает на деле не превращение его в политический союз, несущий миру стабильность, а чисто военную подготовку к ведению одновременно серии совместных военных операций различного масштаба за пределами границ членов НАТО под лозунгом отражения современных вызовов и угроз их безопасности.

Мандат переговоров об обычных вооруженных силах гласил: «Целями настоящих переговоров является укрепление стабильности и безопасности в Европе путем установления стабильного и безопасного баланса обычных вооруженных сил, которые включают обычные вооружения и технику, на более низких уровнях; ликвидация неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности; и ликвидация, в порядке приоритета, потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий. Все участники без исключения обязуются вносить вклад в достижение этих целей».

На вопрос, достигнуты ли упомянутые цели, мы вынуждены дать отрицательный ответ. Как в действующем, так и в адаптированном ДОВСЕ, речь идет об установлении стабильного и безопасного баланса вооружений. Но о каком балансе может идти речь, если Североатлантический альянс сегодня намного превысил даже те уровни вооружений, которые были определены ему по ДОВСЕ 1990 года.

Сейчас весьма расхожим является тезис о том, что групповой подход является рудиментом и не отвечает современным реалиям. С формальной точки зрения это может быть и так, поскольку прекратил существование один из военно-политических блоков. Но остался и последовательно увеличивает свою мощь другой блок, что прямо противоречит основополагающему принципу европейского контроля над вооружениями, в соответствии с которым ни одно государство, равно как ни одна организация, не должны доминировать в военно-стратегической области. Очевидно, что этот принцип самым откровенным образом нарушен. Не поэтому ли все чаще приходится слышать высказывания о закате европейского контроля над вооружениями. Попытки же сделать вид, что ничего особенного не произошло, нельзя характеризовать иначе как неприкрытое фарисейство.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе является одним из важнейших элементов системы контроля над вооружениями, которая усилиями многих членов мирового сообщества с превеликими, надо сказать, трудами была создана под занавес «холодной войны» и охватывала как стратегические, так и обычные вооружения, но которая сегодня успешно разрушается. Разрушается не столько в силу каких-то объективных причин (хотя и такой фактор присутствует), сколько в результате целенаправленной политики тех сил, которые пытаются выстраивать собственную систему глобальной безопасности, подчиненную интересам сравнительно небольшой группы государств.

Складывающаяся ситуация не дает оснований для особого оптимизма, но она, по моему убеждению, ни в коей мере не является безнадежной. Инерция последних лет, несомненно, может быть преодолена совместными усилиями всех государств,

заинтересованных в обеспечения доверия, стабильности и предсказуемости в Европе. Для этого прежде всего следует отказаться от курса на достижение односторонних преимуществ, чтобы не соблюдаемый сегодня принцип обеспечения равной безопасности был безоговорочно восстановлен и соблюдался всеми участниками ДОВСЕ. В этом смысле примечательно высказывание Министра иностранных дел ФРГ Ф.-В.Штайнмайера, который 4 марта 2008 года призвал работать над созданием "общеевропейского миропорядка, включающего наших трансатлантических союзников точно так же, как и наших восточных соседей", на основе "диалога и сотрудничества, доверия, обоюдного уважения и взаимопонимания...".

Нынешние расхождения в позициях участников ДОВСЕ, по большому счету, в том, что российская сторона, хоть и с довольно большим опозданием, поставила вопрос о том, чтобы юридические нормы ДОВСЕ были приведены в соответствие фактическому состоянию дел, сложившемуся в политической и военной сфере Европы. Наивно было бы полагать, что все те процессы, о которых я упомянул выше, не вызовут ответной реакции. В отношении ДОВСЕ такой реакцией явился мораторий на выполнение обязательств по первоначальному договору. Однако этого вполне можно было бы избежать, если бы западные партнеры России своевременно ратифицировали Соглашение об адаптации ДОВСЕ. Приходится только удивляться близорукости тех, кто посчитал, что с помощью затягивания процесса ратификации можно оказать некое давление на российскую сторону. Представляется, что Россия отнюдь не в большей степени, чем западные партнеры, заинтересована во вступлении АДОВСЕ в силу. Не секрет, что во многих российских кругах бытует скептическое отношение к адаптированному договору.

Выбрав односторонние действия в области безопасности, западные партнеры, образно говоря, "набрали много кредитов"» и сейчас поставили себя перед дилеммой: либо "отдавать долги", пойдя на восстановление в Европе системы коллективной безопасности, либо продолжать старую линию, которая неизбежно приведет к созданию в Европе новых разделительных линий и, как результат, - к новой конфронтации, со всеми ее пагубными последствиями для всех государств.

Проект известного "пакетного решения", разрабатываемого Россией и США, может стать основой для комплексного документа по восстановлению жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе. Для этого он нуждается в существенной и качественной доработке. Необходимо обеспечить сбалансированный характер проекта, который должен предусматривать "параллельные" или, лучше сказать, встречные действия заинтересованных сторон. Все без исключения аспекты, вызывающие или способные вызвать разногласия, должны быть урегулированы надлежащим образом, и не в неопределенном будущем, а непосредственно в рамках "пакета", причем таким образом, который исключал бы возможность различных интерпретаций и срыва достигнутых договоренностей.

Абсолютно необходимой предпосылкой достижения "пакетной" договоренности является отмена дискриминационных территориальных подуровней для Российской Федерации, которые являются совершенно неоправданными в условиях вступления в НАТО ряда государств флангового региона и препятствуют борьбе с терроризмом.

Если подобные ограничения еще имели какое-то значение применительно к Советскому Союзу, то в отношении России они могут восприниматься лишь как осознанное стремление ослабить ее возможности в противодействии терроризму на Северном Кавказе. Известно, что наиболее жесткую позицию по данной проблеме занимает государство-участник, пользующееся льготным режимом в виде наличия на своей территории т.н. зоны исключения, что, кстати, также объясняется наличием

сепаратистских и террористических угроз. Если фланговый вопрос не будет решен, нельзя исключать, что может быть поставлен вопрос об упразднении названной зоны.

Необходимо согласовать пониженные уровни вооружений государств – членов НАТО, которые вступили бы в силу в день начала временного применения адаптированного ДОВСЕ. Соответствующие показатели должны стать приложением к "пакету".

Таким же неотъемлемым приложением к "пакетному решению" должны стать конкретные условия присоединения новых государств – членов НАТО к ДОВСЕ.

Нет никакой необходимости откладывать согласование определения "существенных боевых сил". Оно также должно быть приложено к проекту.

В рамках "пакета" следует принять решение о том, что сразу после вступления в силу адаптированного ДОВСЕ государства-участники начнут переговоры о его дальнейшей модернизации. Такое решение могло бы содержать и примерный перечень вопросов, которые они хотели бы рассмотреть на этих переговорах.

По региональным аспектам можно было бы предложить, чтобы российская сторона в рамках "пакета" и при условии придания ему действительно сбалансированного характера рассмотрела некоторые моменты, связанные с транспарентностью. Это относится как к Молдавии, так и к ситуации в Закавказье, с учетом реальной ситуации в соответствующих регионах.

Следует ожидать, что российская сторона возобновит действие ДОВСЕ с момента вступления в силу Соглашения об адаптации ДОВСЕ либо с момента начала его временного применения, предусмотренного в "пакетном решении". Для этого требуются максимально надежные гарантии ратификации в согласованные сроки Соглашения об адаптации, включая сдачу ратификационных грамот депозитарию.

Поскольку ратификация относится к компетенции парламентов и исполнительные власти не могут ее гарантировать, следует четко предусмотреть временное применение адаптированного ДОВСЕ. Здесь может быть применена двухступенчатая схема: первые 6 месяцев государства-участники руководствовались бы политическим обязательством действовать в соответствии с объектом и целями адаптированного ДОВСЕ, соблюдая его предельные уровни, а затем, если к этому времени Соглашение об адаптации не вступит в силу, началось бы его временное применение.

Теперь несколько замечаний о Венском документе 1999 года. Кстати, сразу оговорюсь, что при всей его важности, равно как и Договора об открытом небе, эти документы не могут заменить режим контроля над вооружениями, содержащийся в АДОВСЕ. Причины очевидны, и одной из главных является комплементарный характер названных документов.

Совершенно очевидно, что многие положения ВД-99, не обновлявшегося 10 лет, явно отстали от требований современности. Документ надо модернизировать, но этот процесс блокируется рядом государств. Почему так происходит – вопрос риторический. Ответ очевиден. Группа государств, объединенных в военно-политический союз, достигнув доминирующего положения, разумеется, не видит необходимости что-либо менять, в том числе и в сфере МДБ. Однако подобная позиция чревата тем, что ВД-99 может так же, как и ДОВСЕ утратить связь с реальностью и в конце концов разделить его участь. Но может быть это как раз и является осознанной линией тех, кто избрал иной путь нежели коллективная безопасность в Европе.

Известно, что ряд государств беспокоит то обстоятельство, что обновление ВД-99 может привести к вскрытию всех его положений и потребует большого объема работы.

Думается, этого не следует бояться. Количество имеющихся предложений не так велико. Они прежде всего касаются обмена информацией по военно-морским силам и многонациональным силам быстрого реагирования. Другая группа предложений относится к верификационной деятельности. Анализ Главы IX показывает, что она является одним из важнейших разделов ВД-99, в целом выполняется успешно, но есть возможности для совершенствования. Что касается других частей Венского документа, в частности глав V-VIII, то здесь особых изменений не требуется. Можно было бы ограничиться договоренностью об обязательном уведомлении относительно наиболее крупной военной деятельности. Разумеется, необходимо еще раз тщательно проработать вопросы о более полном корректном выполнении других положений ВД-99. В конце концов именно имплементация является наиболее сложной частью претворения данного важного документа в жизнь.

В современной истории, хоть и немного, но есть примеры, когда международное сообщество перед лицом жесткой реальности действовало решительно и солидарно на принципиально новой основе. В определенной степени примером тому может быть реакция на нынешний глобальный финансовый кризис. Противостояние рискам глобализирующегося мира и глобализирующейся среды безопасности требует создания самых широких коалиций. Однако, как ни странно, на евроатлантическом пространстве объективная потребность в принципиально новых подходах к обеспечению безопасности не была в достаточной степени подкреплена реальными действиями по формированию подлинно коллективной системы безопасности.

"Перезагрузка матрицы" евроатлантической безопасности, углубление стратегического диалога в "треугольнике" Россия – ЕС – США дает шанс для переосмысления ситуации на общем пространстве. Использовать этот шанс можно через реализацию российской инициативы о заключении Договора о европейской безопасности.

Раздел Договора, посвященный контролю над вооружениями, мог бы содержать следующие основные положения.

В начале можно было бы зафиксировать приверженность государств-участников формированию на евроатлантическом пространстве в долгосрочной перспективе целостной и эффективной системы взаимоувязанных и подкрепляющих друг друга юридических и политических обязательств в области контроля над вооружениями.

Далее могли бы следовать три основных смысловых блока.

В первом блоке можно было бы отразить основные цели, которые ставят перед собой государства – участники ДЕБ в рамках разработки режимов контроля над вооружениями:

- обеспечение безопасности и стабильности в евроатлантическом регионе на более низких уровнях военных сил, а также непровоцирующего характера военной деятельности;
- повышение региональной стабильности, в т.ч. недопущение военного доминирования какого-либо государства или группы государств;
- содействие стабилизации конкретных кризисных ситуаций;
- закрепление в военном строительстве государств-участников принципа "разумной достаточности" (ненаступательной обороны), включая отказ от дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил на иностранных территориях.

Второй блок мог бы содержать перечень принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться в ходе переговоров по выработке новых соглашений и договоренностей по контролю над вооружениями и мерам укрепления доверия и безопасности (МДБ):

- контроль над вооружениями, укрепление доверия, сдержанность и разумная достаточность в военном строительстве имеют ключевое значение для укрепления военно-политической стабильности и безопасности в евроатлантическом регионе;
- соглашения и договоренности в этой сфере вырабатываются государствами-участниками на добровольной основе в ходе переговоров, в которых они участвуют в качестве суверенных, равноправных государств, независимо от принадлежности к военно-политическим союзам и объединениям;
- переговоры по контролю над вооружениями ведутся на основе уважения и учета на каждом этапе интересов (озабоченностей) в сфере безопасности всех государств – участников ДЕБ.

Третий блок мог бы составить перечень критериев (требований), которым должны отвечать новые договоренности:

- сбалансированность и взаимность;
- военная значимость;
- повышение транспарентности в отношении военных сил и военной деятельности;
- финансово-экономическая необременительность и долгосрочный позитивный экономический эффект;
- проверяемость;
- способность к адаптации.

Об этом договоре уже много говорят, и я полагаю, что приведенные мною положения многим уже знакомы. Нередко приходится слышать, что данные положения лишены некоей конкретики. Переговорщики знают, что за такими заявлениями зачастую кроется нежелание конструктивно рассматривать выдвинутое предложение. Как только появляется конкретика, срабатывает формула "devil in the details" и переговоры утопают в частности. Так что все своим чередом. Сначала – принципиальные вопросы, а потом дело дойдет и до деталей.

Несмотря на то, что проблемы безопасности носят междисциплинарный характер, приоритетной является проблематика "hard security", от которой в решающей степени зависит общеевропейский политический климат. Сентенции о якобы имеющихся опасениях, что это негативно повлияет на правочеловеческие и иные составляющие безопасности, притворны и также свидетельствуют о нежелании работать по существу.

Главное - в реализации того лозунга, с которого я начал свое выступление. "Hard security" так же, как энергобезопасность, кибербезопасность, действенная борьба с терроризмом, не могут быть обеспечены без сложения усилий всех акторов. Если же во главу угла и впредь будет ставиться сохранение полной "свободы рук" в принятии решений, которые могут затронуть интересы других стран евроатлантического пространства, или их допуск к принятию решений будет осуществляться на сугубо выборочной основе, разделительные линии будут только множиться и появляться в других измерениях безопасности. Такую разделительную черту прочертили планы создания ТПР глобальной ПРО США в Европе. Это относится также и к энергетическому сотрудничеству, которое в течение десятилетий составляло основу европейской безопасности, было выведено за скобки идеологических расхождений и надежно, без сбоев функционировало даже в периоды самой острой политической турбулентности. Нельзя допустить, чтобы позитивная взаимозависимость в сфере энергетики была перечеркнута политизированными подходами. Весьма важно, что российская инициатива не предполагает слома уже действующих институтов или отказа от имеющихся соглашений и наработок в сфере безопасности. В частности, "разоруженческий" раздел нового Договора ни в коей мере не подменяет и не имеет целью заменить ДОВСЕ, Договор по открытому небу или Венский документ 1999 года.

В заключение о роли ОБСЕ. Политика односторонних шагов по существу направлена на то, чтобы отодвинуть ОБСЕ в сторону от решения вопросов безопасности в Европе, что прямо противоречит Заключительному акту СБСЕ 1975 года, парижской Хартии для новой Европы 1990 года и Хартии европейской безопасности 1999 года. Отсюда и стагнация переговорных форумов ОБСЕ в области безопасности.

ОБСЕ должна быть одной, но не единственной из подходящих международных площадок для обсуждения ДЕБ. Организация может стать платформой для обсуждения насущных проблем панъевропейской безопасности, выработки крупных решений, определяющих вектор развития межгосударственных отношений на всем нашем общем пространстве. Эту функцию, благодаря которой ОБСЕ и приобрела в свое время авторитет, следует возродить. Продолжение же дискуссий по преимущественно периферийным темам никак не будет работать на улучшение имиджа Организации.

Положения настоящего доклада отражают сугубо личную точку зрения автора.