

И. И. КУЗНЕЦОВ

РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – НАТО: ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЕСТАБИЛИЗИРУЮЩЕЙ ВОЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЛЬЯНСА

*Кузнецов Игорь Иванович, канд. юрид. наук, ст. науч. сотр.
Центра глобальных проблем ИМИ МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: igivkuznetsov@mail.ru*

Аннотация

Статья посвящена международно-правовым аспектам реализации долгосрочной стратегии «открытости» НАТО и реального взаимодействия Альянса с существующими универсальными и региональными институтами, а также с договорными и политическими режимами обеспечения безопасности и контроля над вооружениями. В исследовании особое внимание обращено на стратегию дистанцирования блоковых механизмов и структур Альянса от переговорных процессов в сфере контроля над вооружениями и ограничения дестабилизирующей военной деятельности. Собственно НАТО как организация постоянного типа не считает себя ответственной за результаты выполнения действующих режимов ограничений в этих сферах. Устранение таких искусственных барьеров требует реформирования структуры переговорных процессов на общеевропейском пространстве с целью ответственного включения Альянса в процесс реального ограничения масштабной военной деятельности и контроля над вооружениями.

***Ключевые слова:** Устав ООН, Вашингтонский договор 1949 г., расширение НАТО, стратегическая доктрина НАТО, директивные документы Альянса, переговорный процесс, контроль над вооружениями, ограничение дестабилизирующей военной деятельности.*

Перспективы ограничения военного потенциала НАТО и дестабилизирующей военной деятельности альянса, прежде всего на его восточной границе, необходимо рассматривать с учетом политических и военно-политических директивных установок, скорее доктринальных, чем концептуальных, которые содержатся в документах Альянса 1994, 1999 и 2010 гг.¹ Следует особо отметить, что такая долгосрочная стратегия «открытых дверей» проводилась и проводится последовательно, целеустремленно и настойчиво. Можно утверждать, что возник эффект ее «институционализации» в статусе фундаментальной основы деятельности Альянса на длительную перспективу как во внутриблоковых отношениях, так и во взаимодействии с международно-политической и военно-политической средами.

¹ См. такие документы, как Declaration of the Head of States and Governments Participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO HQ's 10-11 January 1994. URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c9401115a.htm>; Стратегическая концепция Северо-атлантического союза 24 апреля 1999 г. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_27433htm?selectedLocale=ru; Активное участие, современная оборона. Стратегическая Концепция Оборона и Обеспечения Безопасности Членов Организации Североатлантического Договора. Утверждена Главами Государств и Правительства в Лиссабоне. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – НАТО

Принципиально важным является то, что практическое наполнение такой стратегии охватывает не только восточные границы Альянса. Все большее значение приобретает «северное» скандинавское и «средиземноморское» балканское направления. И нельзя исключать, что в силу ряда обстоятельств, не зависящих от НАТО, эти направления могут в обозримом будущем оказаться главными, а восточное – второстепенным.

Представляется, что наиболее приоритетным критерием с точки зрения приема в Альянс новых членов является наличие в претендующей на членство стране устойчивого и необратимого евроатлантического вектора ведущих политических партий и их электората. От этого зависит длительность реализации индивидуального Плана действий по членству (от 2 до 10 лет) и его успешное завершение, что вовсе не гарантировано.

Второй по значимости критерий – это вклад нового члена в военно-экономическое измерение Альянса. Таким критериям восточноевропейские претенденты на членство в НАТО не соответствуют. Но даже в таком «оптимистичном» варианте обоснованные озабоченности РФ не могут быть устранены, поскольку приоритетность того или иного направления может кардинально и быстро измениться в зависимости от конъюнктуры внутри блоковых отношений.

В целом можно согласиться с мнением российского эксперта А. И. Никитина, который полагает, что «с точки зрения России НАТО не рассматривается как (реальная) угроза. Но, безусловно, тот факт, что Альянс продолжает следовать по пути расширения и размещает воинские контингенты в соседних странах, одновременно придавая организации глобальные функции, трактуется Москвой как источник опасности» [5, р. 59].

Следует также иметь в виду, что НАТО обладает достаточно широким и гибким набором процедур и средств «мягкой экспансии» в вариантах разнообразных партнерств, диалогов, инициатив и индивидуальных планов, предполагающих различные уровни координации и интегрированности. Также присутствует фактор скрытых и явных гарантий участникам таких мероприятий, оправдывающих тот или иной уровень политической или военно-политической вовлеченности НАТО за пределами государственных границ стран-членов.

Соответственно, в директивном документе Альянса «Активное участие. Современная оборона» (далее документ 2010 г.) отмечается, что спектр существующих вариантов взаимодействия не является исчерпывающим². По существу такие формы открытости и взаимодействия являются разновидностью скрытых форм военно-политического «расширения» или экспансии, прежде всего по всему европейскому периметру Альянса.

Другим, возможно более важным аспектом, вытекающим из упомянутого директивного документа НАТО, является особенности международно-политического и договорно-правового позиционирования Альянса в отношении других международно-правовых и международно-политических институтов, а также многосторонних договорных режимов. Например, во Введении к документу 2010 г. говорится о «партнерстве» НАТО с ООН и Евросоюзом, в то время как ООН является универсальной организацией, действующей на основе императивных норм международного права, содержащихся в Уставе ООН, а НАТО и ЕС созданы на основе межгосударственных договоров.

С учетом того, что договорно-правовое регулирование в любом случае должно подчиняться международно-правовому, то «равного партнерства» между ООН и НАТО по определению быть не может, хотя такое «партнерство» допустимо между НАТО и ЕС. В частности, в указанном директивном документе ОБСЕ вообще не упоминается, будучи отнесена к категории «другие международные организации». В параграфе 31 документа отмечается необходимость «развития диалога и сотрудничества с ООН», но только в сфере регулирования кризисов за пределами Альянса.

Параграф 19 документа предусматривает проведение НАТО объединенных масштабных военных операций и нескольких операций меньшего масштаба «на стратегическом расстоянии», в связи с чем должны быть созданы экспедиционные силы «регулирующие конфлик-

² Активное участие, современная оборона. Стратегическая Концепция Оборона и Обеспечения Безопасности Членов Организации Североатлантического Договора. Утверждена Главами Государств и Правительств в Лиссабоне. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm

тов». Представляется, что упоминание ООН в контексте «диалога и сотрудничества» носит формальный характер, поскольку три страны – члены НАТО: Великобритания, США и Франция, – являются Постоянными членами СБ ООН.

Совершенно очевидно, что такие виды военной деятельности выходят за пределы положений статьи 5 Вашингтонского договора 1949 г. и не связаны с реализацией права на индивидуальную и коллективную самооборону. Из содержания упомянутых положений и данного директивного документа в целом не следует, что такие операции потребуют получения соответствующего мандата СБ ООН. В свою очередь спектр причин и поводов для проведения таких силовых операций практически ничем не ограничен. Можно предположить, что НАТО постарается исключить из сферы действия мер доверия и безопасности (МДБ) подобные виды военной и квазивоенной деятельности.

Из этого следует, что Альянс продолжает придерживаться стратегии дистанцирования от ОБСЕ и процесса реального разоружения, наметившейся еще в начале 1990-х гг. Из документа «Исследование расширения НАТО» 1995 г., который является действующим, следует, что НАТО не подчиняется ни одной структуре европейской безопасности и не является участником Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г., а страны – члены Альянса, подписавшие Договор, в том числе и его адаптированный вариант 1999 г., действовали как самостоятельные суверенные субъекты договорных отношений³.

Соответственно, НАТО не несет никакой ответственности за процесс его вступления в силу посредством ратификации или выполнения договорных обязательств сторонами. Такая же ситуация отсутствия важнейшего фактора существования «военно-политического блока» как ответственной стороны переговорного процесса наблюдается и в Венском документе ОБСЕ 2011 г. и, к сожалению, в разделе IV «Военно-политические вопросы» основополагающего акта о взаимных отношениях Россия – НАТО от 27 мая 1997 г.⁴

Не менее существенным является фактор отсутствия четкого разграничения в Стратегической концепции НАТО 2010 г. между «евроатлантическим пространством (регионом)» и «пространством общеевропейской безопасности» в понимании основополагающих документов СБСЕ/ОБСЕ. В связи с этим возникает проблема определения инклюзивности такого евроатлантического пространства в динамике. Включает ли такое пространство только страны – члены НАТО или внеблоковые страны – члены Евросоюза (с учетом адаптации последним внешнеполитических и оборонных функций, заимствованных из проекта Западно-европейского союза), страны – кандидаты на вступление в НАТО или участники тех или иных форматов партнерства.

Российский эксперт М. В. Александров на основе изучения документов Евросоюза в сфере военно-политического планирования приходит к обоснованному выводу о том, что «механизм планирования ЕС в области безопасности и обороны имеет многие общие черты с планированием НАТО. Это, в частности, касается направлений, его географического охвата и значительной пропагандистской составляющей в публичных документах» [1, с. 151]. К этому следует добавить и проходящий ныне многоэтапный процесс создания надгосударственных военно-штабных структур ЕС.

Соответственно, от таких уточнений зависит симметричность или асимметричность и сбалансированность действующих и вновь принимаемых мер ограничения вооружений, доверия и безопасности. И тот и другой варианты не являются простой суммой государств, вследствие их обязательств по участию в политико-экономических и военно-политических союзах. Существуют и другие объективные факторы асимметрий, в частности значимые с военной точки зрения политико-географические факторы.

Следует иметь в виду, что НАТО как организация (орган) постоянного типа может существовать только на основании положений статей 52 и 53 Устава ООН, поскольку на основании статьи 51 Устава ООН можно только заключить соглашение о военной взаимопомощи

³ Study on NATO Enlargement, 03 Sept. 1995. §§ 21, 27. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm

⁴ Венский документ 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности. ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/fsc/8660>; Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между РФ и Организацией североатлантического договора. 27 мая 1997 г. Раздел IV. Военно-политические вопросы. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohqofficial_texts_25468.htm

в случае очевидной угрозы вооруженного нападения или совершенного нападения. Соответственно, «коллективная самооборона» является международно-правовой категорией, а «коллективная оборона» — военно-политической, допускающей различные, в том числе «расширительные», произвольные толкования. В частности, СБ ООН может и не признать факта агрессии, а квалифицировать вооруженный конфликт как «нарушение мира» в соответствии со статьями 39 и 40 Устава ООН.

В свою очередь, статьи 52 и 53 отдают очевидный приоритет институту мирного разрешения споров, а категория «индивидуальная или коллективная самооборона» в главе VIII Устава ООН не упоминается⁵. Таким образом, приоритет в данном вопросе принадлежит СБ ООН, а не региональным или межрегиональным постоянно действующим военно-политическим союзам. Хотя статьи 52 и 53 Устава ООН и предусматривают использование СБ ООН региональных органов в операциях по поддержанию мира и принуждению к миру, из этого вовсе не следует, что такие органы могут иметь на постоянной основе объединенные вооруженные силы и командно-штабные структуры.

В соответствии со статьей 43 (3) Устава ООН СБ заключает соответствующие соглашения с «Членом Организации» или «группой Членов Организации» по использованию их «национальных» воинских контингентов (статья 45 Устава ООН), что также говорит совсем не в пользу «блокового» принципа построения региональных отношений. Характерно, что в Вашингтонском договоре 1949 г. (статья 1) упоминается положение о мирном разрешении споров, однако в последующих статьях это важнейшее международно-правовое основание существования НАТО как межрегиональной организации никак не детализируется⁶. В контексте постепенной трансформации стратегических директивных документов НАТО можно говорить о значительном отрыве НАТО от учреждающих Альянс международно-правовых и договорно-правовых оснований.

СЛОЖНОСТИ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Контроль над вооружениями и их сокращение, особенно применительно к военному механизму НАТО, представляется достаточно трудноразрешимой проблемой. Прежде всего, НАТО как организация не считает возможным выступать как коллективный участник переговоров, видимо исходя из того, что ОВС НАТО являются лишь незначительной частью совокупного военного потенциала стран-членов, который обеспечивает потребности их индивидуальной (национальной) самообороны. Соответственно, ограничения и сокращения ОВС НАТО могут быть произведены в той или иной пропорции к общим сокращениям.

В связи с этим перед значимыми в военном отношении странами Альянса встает или искусственно создается проблема выбора: ограничивать вклад в коллективную оборону или сокращать потенциал национальной обороны. В тоже время существующие мобилизационные планы НАТО на случай «чрезвычайных» обстоятельств со всей очевидностью делают такие разграничения более чем условными. Тем не менее такая ситуация вполне устраивает руководство НАТО и «ядро» НАТО — Великобританию, Германию, США, Францию и ряд других стран евроатлантической «орбиты».

Принципиально важным является то, что основные договорные обязательства стран НАТО перед организацией, в том числе и вытекающие из Стратегической концепции 2010 г., заключаются в сохранении или предпочтительном увеличении вклада в коллективную оборону, а не его сокращении вследствие необходимости обеспечения «защиты от всего спектра обычных и новых вызовов в сфере безопасности»⁷. Соответственно, кризисное регулирование и защиту от угроз предполагается, как уже было упомянуто, проводить «на стратегическом расстоянии». Высокий уровень расходов на такой вид военной деятельности гарантирован.

⁵ Устав ООН. Статьи 39, 40, 43, 45, 52, 53. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter8.html>

⁶ Североатлантический договор. Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 4 апреля 1949 г. Статья 1. URL: http://www.nato.int/cps/natohq/official_texts_17120.htm

⁷ Активное участие, современная оборона. Стратегическая Концепция Оборона и Обеспечения Безопасности Членов Организации Североатлантического Договора. Утверждена Главами Государств и Правительств в Лиссабоне. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm

Очевидно, что НАТО не может быть «гарантом» сокращения или ограничения вклада стран — членов организации в коллективную оборону по определению. Равным образом НАТО и не может быть гарантом выполнения обязательств по договорам в сфере ограничения и сокращения вооружений. Маловероятно и предоставление НАТО как надгосударственной структуре полномочий на ведение переговоров по сокращению или ограничению вооружений Альянса, тем более по особо «чувствительным» направлениям.

Если, например, НАТО выступает с инициативой сокращения ядерных средств малой дальности, то конкретные переговоры будут вести страны, обладающие такими вооружениями, а не структуры НАТО. Если НАТО выступает с инициативой сотрудничества с Россией в области ПРО, то конкретные решения принимаются американской стороной, и эти решения по размещению объектов ПРО реализуются в формате двусторонних договоров с отдельными странами, а не с НАТО как надгосударственной структурой.

Существуют также определенные системы вооружений и военной деятельности, которые не могут быть предметом переговоров или компромисса на переговорах, прежде всего с точки зрения США и Великобритании. К таким «чувствительным» сферам относятся системы ПРО и ПВО морского базирования, крылатые ракеты морского базирования, некоторые высокотехнологичные виды вооружений для сухопутных войск, военно-транспортные морские и воздушные перевозки. Такие перевозки, судя по директивным документам НАТО и глобализирующейся сфере «партнерств», перешли из категории «евроатлантических» в стратегические по всем азимутам. Представляется, что в этот спектр вооружений включены создаваемые объекты и структура ПРО в Германии, Польше и Румынии.

При осуществлении переговорного процесса в формате ОБСЕ без учета фактора «коллективной обороны» военный механизм НАТО перестанет присутствовать как предмет и объект договорно-правового регулирования. В связи с этим возникает проблема установления правосубъектности НАТО как обязательного и самостоятельного участника переговорного процесса. По существу НАТО является надгосударственным субъектом, обладающим значительным военным потенциалом и делегированными полномочиями по его применению, осуществляющим масштабную военную деятельность.

В связи с этим возникает проблема реформирования переговорного разоруженческого процесса, возможно, в варианте регулярной европейской конференции по разоружению. В рамках такой конференции могут заключаться договоры и соглашения не всеми, а заинтересованными участниками, в том числе «коллективными». Не исключено, что это поможет вывести общеевропейское пространство из разоруженческого тупика. Как показала практика, принцип принятия решений на основе консенсуса не дал значимых результатов или оказался контрпродуктивным.

ПЕРЕСМОТР ПРЕДМЕТА И ОБЪЕКТА ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Не менее важным являлось бы решение вопроса относительно концептуального пересмотра предмета и объекта договорного регулирования, то есть определения «обычные вооруженные силы» (ОВС). Пятикомпонентное определение ОВС, содержащееся в ДОВСЕ 1991 г. и адаптированном варианте 1999 г.⁸, безнадежно устарело вследствие военно-технических достижений последних 25 лет и не соответствует, как полагает российский эксперт Е. П. Бужинский, реальным возможностям современных вооруженных сил [4, р. 2]. В свою очередь мировая практика показала, насколько разрушительными для многосторонних режимов контроля над вооружениями могут быть различного рода внепереговорные или иные внешние политические факторы.

Необходимо также прийти к единому мнению относительно того: являются ли оперативно-тактические ядерные средства неотъемлемой частью ОВС или переговорный процесс в этой сфере контроля над вооружениями должен носить самостоятельный статус. Без решения на многосторонней основе вышеизложенных проблем продвижение российских инициатив в этой сфере и их «мультипликация» не дадут ощутимых результатов. Если такие предпереговорные проблемы будут хотя бы отчасти решены, то могут быть найдены компромиссные приемлемые варианты сокращений и ограничений вооружений.

⁸ Соглашение об адаптации Договора об обычных вооружениях. Статья 1, Часть 1. Стамбульский документ ОБСЕ 1999 г. Встреча в верхах. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573>

Как представляется, сфера ограничений военной деятельности как критически необходимый фактор обеспечения эскалационной стабильности хотя и зависит в значительной степени от характера, видов, количества и качества вооружений, но к тому же связана с их рутинным использованием в мирное время, а именно их перемещением, размещением, концентрацией, проведением военных учений, созданием военных объектов и иных элементов военной инфраструктуры и т. д.

Соответственно, такой вид ограничений предполагает и достаточно специфические меры контроля и верификации, отличные от тех, которые применяются в случае мер доверия и контроля над вооружениями. Принципиально важным является и то, что видов военной деятельности намного больше, чем видов вооружений, поэтому практически невозможно зафиксировать в договоре или соглашении об ограничении все значимые виды военной деятельности и их варианты.

Определенные виды военной деятельности не могут быть надежно верифицированы или требуют неприемлемого интрузивного контроля. В ряде случаев стороны прибегают к альтернативным вариантам военной деятельности, сводящим эффективность действующих ограничений к минимуму. При заключении подобного соглашения практически невозможно предугадать, к каким альтернативным вариантам обхода ограничений может прибегнуть участник такого соглашения, особенно если такое соглашение является многосторонним. В этой сфере ограничений неизбежно применение сложного сочетания оперативных многосторонних мер контроля и национальных средств верификации, работающих в непрерывном режиме, а также использование новых технических средств контроля и верификации.

Целесообразно рассматривать меры ограничения военной деятельности в качестве самостоятельной категории мер военной безопасности, значимость которых для обеспечения безопасности намного выше, чем мер доверия. Принципиально важным является достижение того, чтобы процесс обеспечения взаимной военной безопасности носил непрерывный характер с установленной периодичностью совершенствования действующих мер, расширения и обновления спектра ограничений военной деятельности. Поскольку для России критически важным является военная деятельность НАТО на восточном направлении, такой процесс развития мер военной безопасности должен носить непрерывный характер и учитывать сложную, в том числе военно-политическую специфику данного направления.

В качестве примера уже имеющейся договорной практики следовало бы сослаться на аналогию многократного пересмотра и расширения Венского документа по МДБ в формате ОБСЕ. В данном случае весьма уместно привести высказывание российского эксперта В. И. Мизина, который обоснованно убежден в том, что «важно не только не растерять накопленный политико-дипломатический потенциал в данной сфере, но и заявить о себе как об убежденном стороннике разоружения, нераспространения ОМУ, контроля над вооружениями» [2, с. 54].

В связи этим заключение подобного рода соглашений или подписание иных обязывающих документов в этой сфере требует тщательной предварительной экспертизы текста документа. Прежде всего, из него должны быть исключены положения, допускающие множественность толкований, в том числе расширительных, в противном случае необходимо добиться от другой стороны фиксации однозначного толкования спорного данного положения. Такие меры крайне важны при подписании обязывающих документов в сфере безопасности, прежде всего со структурами НАТО или странами — членами НАТО, имеющими «богатый опыт» составления таких неоднозначных документов.

В качестве примера можно привести положения Основополагающего акта об основах взаимных отношений между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора 1997 г. относительно обязательства Альянса не размещать «существенные» воинские контингенты в странах Восточной Европы. В тексте этого документа не был определен допустимый количественный порог такого размещения. 17 июня 2015 г. представитель командования НАТО, сославшись на устное взаимопонимание, достигнутое в ходе переговоров, заявил, что существенным является размещение, превышающее размещение одной бригады в каждой из восьми стран Восточной Европы. Летом 2015 г. одна бригада Альянса была распределена между восемью восточно-европейскими странами НАТО⁹.

⁹ США складировать в Германии тяжелое вооружение для бронетанковой бригады, переброшенной в

В тексте Основополагающего акта 1997 г. отсутствует упоминание о параметрах и допустимости «ротационного присутствия», а также определение «используемой адекватной инфраструктуры», то есть упоминание о складах тяжелых вооружений и штабных структурах, размещаемых в странах Восточной Европы. По существу, в указанном документе нет четких разграничений между разрешенной и запрещенной деятельностью. Такие сложные вопросы могут быть решены только посредством принятия сторонами детально разработанного дополнительного протокола.

Российской стороне будет предоставлена возможность отстаивать ограничения упомянутых и иных видов военной деятельности НАТО на восточном направлении только в том случае, если руководство Альянса согласится на переговоры по уточнению ряда положений Акта и расширение спектра ограничений на другие значимые виды военной деятельности. Например, было бы полезным распространение ограничений на создание взлетно-посадочных полос для тяжелых военно-транспортных самолетов, тактических систем ПВО и стационарных и мобильных РЛС с дальностью обнаружения, превышающей оперативно-тактические потребности, а также на размещение и перемещения модернизированных и новых видов вооружений.

Соответственно, следует иметь ввиду фактор как длительности, так и сложности процедуры согласования блоковой переговорной позиции, в том числе и с восемью заинтересованными восточноевропейскими странами НАТО, при том, что переговорная позиция вовсе не обязательно будет приемлемой или компромиссной. Руководство НАТО считает возможным взаимодействие с Россией только в соответствии с документом 1997 г.¹⁰, что свидетельствует о заинтересованности стран НАТО в продолжении срока его действия.

Маловероятно, что для российской стороны будет приемлем такой, по сути дела, непредсказуемый режим «ограничений», существующий длительное время. Как представляется, переговорные проблемы в целом, как и в данном случае, заключаются не в нехватке предложений и вариантов ограничений военной деятельности, а в создании условий и предпосылок начала переговорных процессов в приемлемых для сторон форматах. По крайней мере, по этим дестабилизирующим военно-политические отношения аспектам были бы необходимы предварительные переговорные интенсивные консультации экспертов.

БЛОКОВЫЙ ФАКТОР В СИСТЕМЕ МЕР ДОВЕРИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ

Меры доверия в военной области, принятые в формате ОБСЕ, играют важную роль в достижении открытости и предсказуемости в военной деятельности государств, снижающих риски внезапного и массированного применения вооруженных сил или непредвиденных силовых действий в отношении какого-либо из государств или группы государств региона. Хотя такие меры не могут обеспечить условий эскалационной стабильности, поскольку указанный вид стабильности определяется конфликтным или компромиссным характером государственно-политических решений, тем не менее они создают первичный потенциал стабильности, необходимый для принятия дальнейших, более углубленных и последовательных мер взаимодействия в военно-политической и военной сферах на пространстве ОБСЕ.

Несмотря на то что в рамках ОБСЕ процесс реализации системы мер доверия и расширения их спектра пока сохранял в основном поступательный характер, данному форуму присущи существенные недостатки и ограничения, связанные со значительным количеством участников, правилом консенсуса при принятии решений, сложностью и многоступенчатостью структуры и разнообразием сфер компетенции.

Прежде всего, выработка приемлемого для всех 57 стран решения связана не только с процедурными трудностями, но и с эффектами «вымывания» и «сглаживания» первоначальной инициативы и перенасыщения ее второстепенными деталями. В свою очередь, разнообразие сфер компетенции может в силу изменения международной обстановки или конъюнктурных коалиционных соображений сместить военную тематику на периферию обсуждения в пользу тематики гуманитарной или экономической.

ЕС. 17 июня 2015 г. URL: <http://www.newsru.com/world/17jun2015/nato.html>

¹⁰ Североатлантический альянс сохраняет приверженность Акту Россия – НАТО. 1 сентября 2014 г. URL: <http://www.lenta.ru/news/2014/09/01/russianato>; Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Уэльсе 5 сентября 2014 г., §§ 21, 22. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts/112964.htm

Достаточно сложной и проблемной является траектория трансформации конкретной инициативы государства или групп государств в проект для обсуждения и принятия окончательного решения на соответствующем Саммите ОБСЕ. При этом на каждом из уровней действует правило консенсуса. Соответственно, многие из инициатив не достигают уровня проекта для окончательного обсуждения и принятия главами государств и правительств.

Например, инициатива по конкретным мерам доверия должна пройти стадию обсуждения на Форуме сотрудничества в области безопасности, а также подготовку и редактирование в Постоянном совете ОБСЕ. Позиции представителей государств при завершающем обсуждении в ряде случаев существенно отличались от мнения их же собственных экспертов, поскольку первоначальная позиция национальных экспертов претерпевала значительные изменения в результате «консенсусной» трансформации.

При отсутствии «фактора военно-политического союза» как объекта особого внимания в рамках Венского документа 2011 г. взаимно-встречные проверочные мероприятия и инспекции проводятся на уровне государств-участников, а не «организаций». В связи с этим большая часть мероприятий проверочного характера представляет собой или «самопроверку» стран — членов НАТО или коллективное обследование российского оборонного пространства¹¹. Таким образом, военные структуры и военный механизм Альянса остаются на периферии действия комплекса мер доверия, которые оказываются малоэффективны с точки зрения достижения его прозрачности, а также предсказуемости его планов и действий.

НЕКОТОРЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Несмотря на малую вероятность продвижения и принятия в формате ОБСЕ специального, углубленного пакета мер доверия для такой военно-политических организаций как НАТО, что было бы крайне важно для обеспечения общеевропейской стабильности, Россия, тем не менее, могла бы выступить с такой инициативой. В качестве альтернативного «ограниченного» варианта следовало бы, с учетом существующей практики создания региональных систем мер доверия и в соответствии с Главой X Венского документа 2011 г., рассмотреть вопрос о выдвижении Россией или группой стран при принятии последующего варианта Венского документа инициативы о создании системы расширенного пакета «углубленных» мер доверия для стран Восточной Европы. Такой пакет мог бы включать и меры ограничения определенных видов военной деятельности, а также мог бы быть предложен непосредственно потенциальным участникам и обсужден вне сложной процедуры принятия решений ОБСЕ.

В контексте возможного реформирования Основополагающего акта о взаимных отношениях Россия — НАТО 1997 г., помимо первостепенных мер ограничения военной активности Альянса на Востоке, российской стороной может быть выдвинуто предложение о создании зоны (зон) открытости и доверия на восточном фланге НАТО и прилегающих территориях РФ. Одна из таких зон могла бы включать Польшу, страны Балтии, Калининградскую область, Республику Беларусь и прилегающие территории российских субъектов федерации.

Соответственно, территории Республики Беларусь и Республики Польша могли бы быть включены либо полностью, либо частично. Подобная субрегиональная зона, хотя и в более сложной конфигурации, возможно с участием нейтральных стран, могла бы быть создана в Восточной Балтике. Основной задачей образования такой зоны могло бы быть создание условий прозрачности и предсказуемости военно-морской деятельности прибрежных стран. Представляется целесообразным продвижение и проработка подобной инициативы на рабочем политико-дипломатическом и экспертных уровнях.

¹¹ Бужинский Е. Контроль над обычными вооружениями не должен увязываться с политическими вопросами // Наша Газета 17.03.2014.

DEVELOPING RUSSIA–NATO RELATIONS:
PROBLEMS OF ARMS CONTROL AND LIMITATIONS
ON DESTABILIZING MILITARY ACTIVITIES OF THE ALLIANCE

*Igor Kuznetsov, PhD (Law), Senior Researcher, Global Problems Center,
Institute of International Studies, MGIMO-University,
119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow. E-mail: igivkuznetsov@mail.ru*

Summary

The article is devoted to some critical aspects of correspondence of the Alliance status to the basic norms of international law. It also centers on specific actual steps of the realization of the NATO long-term strategy of «openness» in interrelations with the existing universal and regional institutionalized regimes of limitations in the sphere of international security and arms control. Special attention is paid to the NATO strategy of abstention from the direct participation in critical processes of negotiations in the sphere of arms control and limitations on destabilizing military activities. The NATO, as an organization of permanent nature, stands for the position of non-responsibility for the compliance of obligations in this sphere by its member-states. Decomposition of these artificial obstacles is an unavoidable condition for the NATO responsible inclusions in processes of arms control and reduction of large-scale military activities within the OCSE competence.

Keywords: *the UN Charter, the Washington Treaty of 1949, the NATO Enlargement, the NATO strategic doctrine, directive documents of the Alliance, process of negotiations, arms control, limitations on destabilizing military activities.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Александров М. В. Методология планирования ЕС в области обороны и безопасности // Вестник МГИМО. – М.: МГИМО-Университет, 2015. № 5 (44).
2. Мизин В. И. Возможность развития стратегического диалога Россия – США // Ежегодник ИМИ. – М.: МГИМО-Университет, 2012.
3. Петров В. О некоторых аспектах расширения НАТО // Зарубежное военное обозрение, 2015. № 6.
4. Buzhinsky E. Conventional Arms Control in Europe: a New Agenda- the Russian Approach // Stenogram [Transcript] of the Joint Meeting of the Trialogue Club International and Centre russe d'études politiques. March 14, 2014. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/12/14165607100.pdf>
5. Nikitin A. I. Russia: No Partner, still Counterpart // Shaping the Eastern Europe: Alternative Priorities and Outcomes. Rome, 2015. URL: <http://www.ndc-foundation.org/docs/NDCF-2015eastern%20europe%20web%20link.pdf>