



Министерство обороны США

Рабочая сессия II: Контроль над обычными вооружениями меры укрепления доверия и безопасности: проблемы и перспективы

Выступление заместителя помощника министра обороны США по делам России, Украины и Евразии д-ра Майкла Карпентера на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности 29 июня 2016 года

Г-н председатель, ваши превосходительства, дамы и господа, благодарю вас за предоставленную возможность внести свой вклад в обсуждение вопросов контроля над обычными вооружениями и мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности этого года. Это важная тема, которая заслуживает вдумчивого осмысления и честного обмена мнениями, в особенности, в этот период большой неопределенности и непредсказуемости о том, что нас ожидает в будущем.

Текущий контекст безопасности в регионе ОБСЕ

Российская оккупация и попытка аннексии Крыма, а также ее продолжающаяся дестабилизирующая и агрессивная деятельность внутри и вокруг Украины – деятельность, которая происходит даже в настоящий момент, – подрывают мир, безопасность и стабильность по всему региону ОБСЕ. Действительно, агрессия России в Украине и Грузии нарушает фундаментальные принципы, на которых был построен европейский порядок безопасности: принципы суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ. Эти основные принципы содержатся в Уставе ООН, Хельсинкском Заключительном акте, Парижской хартии для новой Европы, а также в основополагающем акте НАТО-Россия. Что касается основополагающего акта НАТО-Россия, который некоторые участники этой конференции с удовольствием цитируют на весьма избирательной основе, не стоит забывать, что в этом документе НАТО и Россия обязались укреплять ОБСЕ на основе их общей приверженности:

- отказу от применения силы или угрозы силой друг против друга или против любого другого государства, его суверенитета, территориальной целостности или политической независимости любым образом, противоречащим Уставу ООН и содержащейся в Хельсинкском Заключительном акте Декларации принципов,

которыми государства-участники руководствуются во взаимных отношениях;

- уважению суверенитета, независимости и территориальной целостности всех государств и их права выбора путей обеспечения собственной безопасности, нерушимости границ и права народов на самоопределение, как это закреплено в Хельсинкском Заключительном акте и других документах ОБСЕ.

В свете вопиющих нарушений Россией этих международных норм ее избирательное применение соглашений о контроле над вооружениями и МДБ, таких как Венский документ и Договор по открытому небу, а также долгосрочное невыполнение Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) имеют последствия в виде значительного ослабления сети инструментов контроля над вооружениями в регионе ОБСЕ. Проблемы реализации и вопросы, которые могли бы в противном случае обсуждаться со степенью уверенности в добросовестном стремлении другой стороны достичь взаимно удовлетворительного разрешения, теперь представляются частью более крупного, менее конструктивного целого. Недавнее нарушение Россией Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности (РСМД) лишь усугубляет эту проблему. Короче говоря, потрясены основы порядка безопасности, сложившегося в Европе и Евразии после холодной войны. Я бы рискнул сказать, что укрепить их будет нелегко.

Даже во времена холодной войны страны НАТО и Варшавского договора смогли договориться о том, что в их взаимных интересах укреплять доверие, обеспечивать раннее предупреждение, когда напряженность растет, и проявлять прозрачность в отношении военных планов, доктрин и политики. Когда холодная война отступила, и государственные деятели по обе стороны Атлантики заговорили о новом видении единой, свободной и мирной Европы, много усилий было вложено в строительство и укрепление существующей сети соглашений по контролю над вооружениями и МДБ. Действительно, документы ОБСЕ предоставили нам инструменты по сокращению размера наших вооруженных сил в Европе после 1991 года. Это был процесс, в котором Россия и другие постсоветские страны участвовали на основе сотрудничества, и выгоду получали все государства-участники в виде большей прозрачности, предсказуемости и доверия. В самом деле, даже сегодня многосторонняя, укрепляющая и переплетающаяся сеть МДБ и соглашений о контроле над обычными вооружениями ОБСЕ, которая была построена в течение последних нескольких десятилетий, остается самой прочной сетью из всех регионов мира и является образцом для других региональных организаций. ДОВСЕ привел к ликвидации более 72 000 единиц военной техники. Соглашения о стрелковом оружии и легких вооружениях, заключенные на Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ), ликвидировали опасные и дестабилизирующие запасы боеприпасов и взрывчатых веществ, измерявшиеся тысячами тонн. Взятые вместе, ДОВСЕ, Венский документ, Договор по открытому небу и другие соглашения обеспечили беспрецедентный уровень открытости и доступа, улучшая взаимопонимание между нашими странами и обеспечивая большее доверие среди наших вооруженных сил в отношении намерений и возможностей других

государств.

Сегодняшний статус контроля над обычными вооружениями и МДБ

К сожалению, правовая база в области контроля над вооружениями и прозрачности, которую мы тщательно и кропотливо строили в течение последних нескольких десятилетий, неуклонно ослабевает. Четыре года назад на этой конференции моя предшественница и друг, доктор Селест Уолландер, отметила, что каждый документ ОБСЕ является “нитью” в более крупной сети соглашений о контроле над вооружениями, и с ослаблением каждой нити ослабляется вся сеть, подрывая доверие и безопасность в Европе с целом. Она настоятельно призвала к полному осуществлению соглашений о контроле над вооружениями для восстановления веры в основные принципы нашей взаимной безопасности. Четыре года спустя этот призыв только становится все более актуальным. Обстановка в плане безопасности значительно ухудшилась, а в некоторых случаях ухудшился послужной список в плане реализации договоров. Давайте рассмотрим три ключевых соглашения в области контроля над обычными вооружениями и МДБ в регионе ОБСЕ: Договор об ОБСЕ, Венский документ и Договор по открытому небу.

Решение России в одностороннем порядке прекратить осуществление ДОВСЕ в разгаре массовых усилий по модернизации вооруженных сил, является первой ослабленной нитью в нашей сети соглашений о контроле над вооружениями. Без активного и юридически обязывающего инспекционного режима ДОВСЕ и регулярного, ежегодного обмена данными о структуре российских сил другие государства-участники не имеют хорошего представления о новых подразделениях России, структуре ее сил и их возможностях. Это затрудняет задачу установления конструктивного диалога и доверия.

Неполная реализация, которая нарушает дух, если не букву, Венского документа, ослабляет вторую ключевую нить в сети. Например, возвращение практики проведения крупномасштабных учений “без уведомления” или “внезапных” учений, которые, как представляется, структурированы так, чтобы обходить существующие требования в отношении отчетности, привело к исключению крупнейших учений в Европе за последние 20 лет. Конфликт в Украине также выявил некоторые существенные недостатки нашей нынешней системы МДБ. Крупные концентрации сил вдоль границы Украины, которые насчитывали десятки тысяч военнослужащих, не подлежали проверкам. Россия неоднократно заявляла (хотя и не объясняла, почему), что эти концентрации не вызывали необходимость в уведомлении по Венскому документу и не нарушали его пороговых значений. Как и в течение ряда лет, весной 2014 года число доступных инспекций и оценочных посещений в России было исчерпано в начале года, и Россия не позволила провести дополнительные проверки. Россия также бойкотировала совещания в апреле 2014 года, которые были созваны в соответствии с положениями главы III Венского документа, утверждая, что осуществляемое массированное

наращивание обычных сил не является “необычной военной деятельностью”.

Еще одно соглашение, которое неполно выполняется, – это Договор по открытому небу. Ограничения на полеты над Калининградской областью, Москвой, российско-грузинской границей и, до недавнего времени, Чечней, ограничивают способность государств-участников использовать этот договор так, как первоначально предполагалось. Мы стремимся продолжать работу, несмотря на эти проблемы, в духе прагматизма и с целью преодоления этой озабоченности, но нет никаких сомнений в том, что эти ограничения еще больше ослабляют другую нить в нашей правовой базе контроля над вооружениями и должны рассматриваться как единое целое в сочетании с другими событиями. Это печально, так как полеты в рамках Договора по открытому небу уже давно доказывают свою ценность; например, они были использованы весной 2014 года и предоставили некоторые важные изображения, подтвердившие концентрацию российских сил вдоль украинской границы. Тем не менее, из-за его графика предварительных уведомлений и лимитов разрешения, Договор по открытому небу не был создан для мониторинга движения войск в кризисной ситуации и, следовательно, не может заменить доступ на местах.

И, наконец, сеть МДБ ОБСЕ также состоит из различных мер по снижению риска, которые были предназначены для уменьшения вероятности непреднамеренного конфликта. Эти меры также были ослаблены недавними случаями небезопасных, непрофессиональных действий военных, которые ставят под сомнение готовность некоторых государств-участников на самом деле проводить меры с целью снижения риска. В этих условиях для регулирования этих опасных видов деятельности необходимо не столько новое соглашение, сколько политическая воля, чтобы искренне добиваться укрепления доверия и безопасности в регионе ОБСЕ.

Вооруженные силы США в Европе

В ответ на возможности России, ее политику, учения, открытые угрозы и непредсказуемое поведение, Соединенные Штаты инвестировали в возможности сдерживания и обороны наших союзников и нашей страны. Это включает в себя увеличение присутствия наших обычных сил в Европе. Вновь напомню, что сегодня тысячи российских солдат регулярной армии находятся внутри Украины, поддерживая десятки тысяч бойцов сепаратистов, прошедших подготовку в России и оснащенных в России. Кроме того, более чем через год после подписания Минского Комплекса мер и почти через два года после подписания Минского протокола, России еще не выполнила первые три обязательства, перечисленные в этих документах: прекращение огня, вывод тяжелых вооружений из запрещенных зон и беспрепятственный доступ для наблюдателей ОБСЕ на всей территории Донбасса. Дипломатические усилия по урегулированию конфликта в Украине продолжаются быстрыми темпами, и Соединенные Штаты по-прежнему привержены попыткам найти пути преодоления этого и других вызовов в области европейской безопасности. Однако, к сожалению,

реальность сегодняшней среды безопасности требует, чтобы мы усилили наши военные позиции в Европе для обеспечения надежных возможностей сдерживания и обороны, которые направлены на предотвращение разгорания нового конфликта в регионе ОБСЕ. Нам это совершенно не доставляет радости; давайте вспомним, что весной 2013 года мы праздновали вывод наших последних танков из Европы. Тем не менее, даже усиливая бронетанковой бригадной боевой группой позиции наших войск, находящихся в Европе на основе ротации, необходимо подчеркнуть, что наши подкрепления носят чисто оборонительный характер. Утверждать обратное – значит игнорировать простую математику, учитывая, что по другую сторону восточной границы НАТО размещены целые дивизии с десятками тысяч военнослужащих.

Путь вперед – полное осуществление соглашений по контролю над обычными вооружениями в Европе

Хорошая новость заключается в том, что путь вперед описать нетрудно. Полное выполнение всех механизмов, которые являются частью Правовой базы ОБСЕ в области контроля над вооружениями, повысит уверенность, укрепит доверие, увеличит прозрачность и усилит европейскую безопасность. Это означает, что необходимо сосредоточить внимание на трех столпах контроля над обычными вооружениями в Европе: Венском документе, Договоре по открытому небу и ДОВСЕ.

Во-первых, Венский документ предлагает ценную прозрачность в отношении крупномасштабных передвижений сил в Европе, однако лазейки в договоре используются для отказа от уведомлений при проведении некоторых из самых крупных учений в Европе за последние 20 лет. Настало время довести до конца выполнение обязательств, взятых на Саммите 2010 года в Астане, по модернизации Венского документа существенным и значимым образом. На столе находится целый ряд полезных предложений, и я призываю государства серьезно вести переговоры по ним. Соединенные Штаты и другие страны выступают за расширение возможностей для доступа на местах, улучшения положений по сокращению риска, а также повышение прозрачности для смягчения эрозии доверия, создаваемой внезапными масштабными учениями и другими видами деятельности, которые вызывают опасения в плане безопасности. Наши главы государств уже заявили о приверженности содержательной модернизации Венского документа, и настало время для государств-участников ОБСЕ принять реальные меры.

Во-вторых, вклад Договора по открытому небу подрывается, когда на миссии по наблюдению накладываются ограничения либо из-за отсутствия материальной поддержки, либо в районах, где вызывает опасения растущая милитаризация. Соглашения о контроле над вооружениями не могут создавать атмосферу доверия и стабильности, если они не носят взаимный характер. Мы осознаем, что этот многосторонний договор сложен в осуществлении, и призываем к серьезным дискуссиям для рассмотрения того, что мы считаем разрешимыми проблемами

реализации и соблюдения для возвращения этого соглашения в нужное русло.

В-третьих, ДОВСЕ подрывается, когда свои обязательства выполняют все государства, кроме одного. Россия в одностороннем порядке прекратила осуществление ДОВСЕ без соблюдения юридических требований для выхода из Договора. Текущая обстановка в области безопасности и отказ России взять на себя обязательство соблюдать основные принципы Соглашения принимающей страны делают новые переговоры весьма маловероятными в ближайшем будущем. Участники ДОВСЕ должны обеспечить, чтобы на предстоящей этой осенью Конференции по рассмотрению выполнения ДОВСЕ была обеспечена платформа для тщательного изучения ценности, которую ДОВСЕ предоставляет своим государствам-участникам, и для честной оценки того, как неучастие России в Договоре наносит вред нашему пониманию деятельности России и подрывает европейскую безопасность.

Вывод – взаимная подотчетность для обеспечения общей безопасности

Обычные соглашения о контроле над вооружениями и МДБ будут оставаться жизнеспособными лишь до тех пор, пока мы, как государства-участники ОБСЕ, будем честны друг с другом в отношении первопричин, которые подрывают дальнейшее сотрудничество в направлении взаимной безопасности. Соединенные Штаты открыты для прагматических решений существующих проблем, связанных с соблюдением и осуществлением договоров, и мы согласны с тем, что необходимо держать открытыми все каналы ОБСЕ для диалога по вопросам безопасности. Мы также должны использовать эти каналы для обеспечения подотчетности друг перед другом. Наши обмены должны укрепить наши общие обязательства в области прозрачности военной деятельности, которые способствуют миру и стабильности в нашем регионе. Отмечаемая в этом году 20-я годовщина Правовой базы ОБСЕ в области контроля над вооружениями, во многом так же, как прошлогоднее 40-летие Хельсинкского Заключительного акта, предоставляет возможность подумать о нашей текущей траектории, удвоить усилия по полному выполнению наших коллективных обязательств и обеспечить активный вклад ФСОБ – в идеале в виде существенно обновленного Венского документа, – в успех Совета министров, который пройдет в Гамбурге в декабре этого года.

Благодарю вас, и я с нетерпением жду обменов мнениями в ходе нашей рабочей сессии.