ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Политические и военно-правовые аспекты концепции «открытое небо»

Мамедов Э.Т.*

Изначальную суть данной концепции (доктрины) можно выразить четырьмя словами: «разведка территории потенциального противника». Но эта простая формула вплетается в весьма сложную ткань мировой политики и военно-правового сотрудничества государств, в которой для не специалиста теряется собственно «разведывательная составляющая» данной концепции.

Насколько известно, первым выступил с этой идеей сотрудник управления исследований штаба американских ВВС Ричард С. Лекгорн в 1954 году. Идея была задумана им исключительно для шпионажа в отношении СССР, о чем С. Лекгорн посчитал необходимым сообщить на страницах журнала “US News and World Report” в августе 1955 года, через два месяца после того дня 21 июня 1955 года, когда Президент Дуайт Эйзенхауэр обратился с предложением к СССР заключить соответствующую конвенцию¹.

Каковы бы ни были причины такого вольного поведения сотрудника серьезного государственного ведомства США, смысл своей идеи он передал с циничной прямотой, заставляющей и сегодня осторожно

---

* Мамедов Эмиль Тофикович – подполковник юстиции, соискатель при Военном университете Министерства обороны РФ по специальности «Военное право, военные проблемы международного права».

¹ Хотя существуют и другие сведения: что предложение президента Эйзенхауэра явилось плодом деятельности аппарата Белого дома, а именно Группы экспертов, созданной Нельсоном Рокфеллером, тогдашним специальным помощником президента, которая взяла на себя разработку ряда новаторских идей для выдвижения их Соединенными Штатами на Женевском совещании глав правительств 1955 года.

подходить к оценке концепции «открытого неба», несмотря на то, что Федеральный закон о ратификации Договора по открытому небу принят Государственной Думой 18 апреля 2001 г., одобрен Советом Федерации 16 мая 2001 г. и 24 мая 2001 г. подписан Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

На Западе, правда, раздаются голоса, вещающие, что с распадом СССР эта идея потеряла свой смысл, поскольку Россия якобы перестала быть потенциальным врагом США. Но такие голоса, во-первых, в меньшинстве. Во-вторых, нельзя забывать о том, что в военной доктрине США Россия и Китай отнесены к тем странам, по которым не исключается нанесение ядерных ударов. Соответственно объекты потенциального нападения требуют тщательного изучения.

Естественно, и в 1955 году в политическом документе не могли быть использованы слова «проводить воздушную разведку территории друг друга» (чем на практике регулярно занимались американские самолеты в отношении территории СССР). Поэтому предложение Д. Эйзенхауэра формально исходило из необходимости «исключить возможность внезапного нападения друг на друга».

Как полагает Ю.Н. Малеев, американцы прекрасно понимали, что ответ советской стороны будет только отрицательным в принципе, а также исходя из того факта, что в результате политики «дальнего базирования» базы ВВС США в значительной мере располагались на территории других государств и для СССР было мало толку проводить наблюдательные полеты над территорией собственно США. Но пропагандистский эффект был достигнут в том, что касается контр-инициативы против активно пропагандируемой СССР политики разоружения².

До середины 80-х годов СССР резко отрицательно относился не только к возможным наблюдениям иностранной территории с помощью воздушных судов, будь-то в рамках концепции «открытое небо» или иным образом, но и к любым формам международного (иностранного) контроля и наблюдения. Поворотным в этом плане можно считать 1986 год, когда на Стокгольмской конференции представитель советской делегации сделал заявление о возможности обсуждения идеи о контроле с воздуха.

В июне 1988 года Э.А. Шеварднадзе направил письмо в адрес Генерального секретаря ООН, в котором подтверждалось большое значе-

---

² Ю. Малеев. Открытое небо//Международная жизнь. № 9-10. 2001. С.62.

ние, которое придает СССР открытости и гласности в международных отношениях, реальному упрочению доверия, повышению предсказуемости действий государств. Этот язык, кроме прочего, полностью соответствовал концепции «открытого неба», чем не замедлили воспользоваться США.

12 мая 1989 г. президент Дж. Буш (старший), выступая в Техасском университете, вспомнил о концепции «открытого неба»³, преподнеся её как проявление концепции открытости. Почти дословно эти слова были произнесены и на сессии Совета НАТО, состоявшейся в том же году. (Немаловажный факт: предложение об открытом небе на этот раз было одобрено в специальном Коммюнике НАТО от 30 мая 1989 г.). А во время своего официального визита в США 21-23 сентября 1989 г. Э.А. Шеварднадзе выразил позитивное отношение советской стороны к концепции «открытого неба». Только этим фактом следует объяснять и неожиданно позитивное отношение к Договору известного политического обозревателя тех дней Юрия Жукова⁴.

Соответствующая конференция «Открытое небо» между НАТО и Варшавским пактом была созвана в беспрецедентно короткие сроки. Чрезвычайно показательно, что это была конференция именно между НАТО и Варшавским договором. Тем самым отношения в данном вопросе переводились в военно-правовую плоскость и как бы принималась капитуляция Варшавского договора, судьба которого уже была предрешена. Принятие странами-участницами Варшавского договора концепции «открытое небо» как нельзя лучше демонстрировало эту новую ситуацию. Конференция была проведена в Оттаве с 12 по 18 февраля 1990 г. Затем последовали переговоры в апреле-мае 1990 года в Будапеште и в ноябре 1991 г. в Вене.

А 24 марта 1992 г. в Хельсинки представители двадцати четырех государств подписали «Договор по открытому небу».

Это событие, при всех сопутствующих политических аспектах, заслуживает отдельной оценки в плане военного сотрудничества государств, которое расценивается некоторыми учеными как самостоятельный институт международного права⁵.

---

³ На практике это явилось плодом поиска чиновниками какой-нибудь заметной политической инициативы по заданию администрации США.

⁴ Юрий Жуков. Открытое небо – новые факторы укрепления доверия. *Правда*. 2 ноября 1989 г.

⁵ См.: Коржев В.М. Военное сотрудничество государств – самостоятельный институт современного международного права // *Международное право*. 1/2001/10, январь-февраль 2001 года. С. 77-84.

Полностью соглашаясь с этим, считаем необходимым, вместе с тем, подчеркнуть важность сохранения определенного «резерва» по отношению к словам о том, что «такая совместная деятельность не может осуществляться без взаимного доверия, честности, добросовестности и искренности всех сотрудничающих сторон»⁶, или к словам Заключительного акта СБСЕ 1975 года: «содействовать взаимопониманию и доверию, дружественным и добрососедским отношениям между государствами, международному миру, безопасности и справедливости»⁷.

Сотрудничество, совместная деятельность в военной области не являются самоцелью, они составляют интегральную часть внешней политики. А последняя имеет тенденцию кардинально изменяться. История дает множество таких примеров. Поэтому такие категории, как доверие, честность, добросовестность и искренность, должны в данном случае трактоваться применительно только к задачам текущего момента, при сохранении «здорового недоверия» к возможным негативным последствиям конкретного «честного» сотрудничества ввиду возможного использования его результатов в целях, враждебных сегодняшнему партнеру по сотрудничеству.

С учетом сказанного следует оценивать и такие высказывания, как: «От наличия или отсутствия доверия, и, как следствие, сотрудничества между государствами в военной области во многом зависит ослабление или усиление опасности возникновения вооруженных конфликтов»⁸, не подвергая, разумеется, сомнению то, что одним из условий дальнейшего «развития международного сотрудничества является создание системы политико-правовых средств, направленных на обеспечение международной безопасности, добросовестное выполнение которых государствами устраняет сомнения и подозрительность между ними»⁹.

Сотрудничество в военной области (а именно к этой области мы относим сотрудничество по программе «открытое небо») должно не просто соответствовать общепризнанным принципам международного права¹⁰, которых насчитывается десять, а под углом «собственной

⁶ Там же. С. 77.

⁷ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. 30 июля-1 августа 1975 г. М. 1987. С. 13-18.

⁸ Быков О.Н. За атмосферу доверия. М., 1986. С. 6.

⁹ Котляров И.И. Международно-правовое регулирование деятельности вооруженных сил государств // Военная мысль. 1990. № 12. С. 18-26.

¹⁰ См.: Международное право / Под ред. В.И. Кузнецова. М.: Юрист, 2001. С. 123-147; Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. М.: Международные отношения, 2000. С. 47-76; Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. М.: ПРОСПЕКТ. С. 51-74.

цели» – для поддержания международного мира и безопасности (имеются в виду, разумеется, и специфические разведывательные задачи).

По-видимому, не будет преувеличением говорить о наличии некоторых специальных норм и принципов сотрудничества государств именно в военной области. Этот вопрос носит в целом не столько общетеоретический (хотя этот аспект также следует иметь в виду), сколько остро практический характер. И в этом смысле следует подчеркнуть, что сотрудничество государств – участников Договора по открытому небу содержит в себе такие важные элементы, как реализация политики безопасности; достижение собственно разведывательных целей; обеспечение стабильности, доверия и предсказуемости в военно-политической области.

Нет сомнений в том, что эффективное (читай – взаимовыгодное) сотрудничество государств по программе «открытое небо», хотя бы временно, при благоприятной политической ситуации, является одним из наиболее эффективных способов реализации общепризнанных принципов и норм международного права, связанных с обеспечением международной безопасности, которые (способы), вследствие изменчивости характера международных политических отношений, постоянно требуют своей конкретизации и развития именно в таких конкретных программах.

Как справедливо подчеркивает в упоминавшейся выше статье один из наиболее авторитетных отечественных исследователей данного вопроса В.М. Коржев, до настоящего времени нет четко сложившейся международно-правовой концепции сотрудничества государств в военной области¹¹, несмотря на довольно многочисленные доктринальные его определения в трудах ряда известных зарубежных¹² и отечественных¹³ авторов.

---

¹¹ См.: Коржев В.М. Указ. соч. С. 81-82.

¹² Borarnki J. Confidence – Building Measures. Rescuing Arms Control. The Fletcher Forum. 1986, № 1. P. 121; Darilek R. Future of Conventional Arm Control in Europe. -SIPRI Yearbook 1987. Oxford University Press: Oxford. P. 314; Hoist I.L. Western perspective to the East-West Arm control agenda. – NATO Review. Brussels. 1983. Vol. 30. № 2. P. 25; Hawks, Doves and Owls. An agenda for avoiding nuclear war. Ed. G. Allison, A. Carnesale. Nye. N.Y. 1985. P. 264.

¹³ Щербак И.Н. Международная безопасность и проблемы доверия в военной области. М., 1987; Тузмухамедов Б.Р. Меры по укреплению доверия. – В кн. Международное право и международная безопасность. Диалог советских и американских экспертов. М.: 1991. С. 315-316; Иванашенко Л.А. Формирование новой модели обеспечения военной безопасности. – В сб. Международное право в современном мире. М., 1991. С. 15-18.

Но независимо от этого следует считаться с устоявшимся пониманием примата международных договоров государства над внутригосударственным законом (в русле ст. 15 п. 4 Конституции РФ) и при сотрудничестве в военной сфере.

Пока что сотрудничество государств по программе «открытое небо» лишь содержит в себе большой потенциал укрепления международного мира и безопасности, демонстрируя новый подход к вопросу о соотношении права и военной силы в межгосударственных отношениях, содействуя формированию новой модели обеспечения международной безопасности в военной области.

Как отмечает Рон Клеменсон, руководитель Исследовательской группы по проверке соблюдения соглашений Отдела контроля над вооружениями и разоружения Министерства иностранных дел и международной торговли (Канада), быстрое развитие событий, особенно в Европе, создало новый климат, в котором, вероятно, будет определяться будущее процесса ограничения вооружений и разоружения. «Эти драматические события, – пишет автор, – не могли не затронуть возможности и средства проверки соблюдения соглашений – важный элемент этого процесса. Нигде это не проявляется с большей очевидностью, чем в эволюции концепции открытого неба».

Хотя это было написано задолго до ратификации Россией Договора по открытому небу, слова эти сохраняют свою актуальность.

Рудигер Хартман оценивает Договор как «мероприятие доверия», которое по-новому дополняет согласованные правила для прогресса открытости и прозрачности военных сил и их деятельности на пути поворота в Европе к новому, кооперативному пониманию безопасности. Хотя и ставит естественный вопрос: после развала СССР, «против которого» и задумывался Договор, не становится ли он излишним, когда больше нет угрозы советской агрессии, а расходы по воздушным наблюдениям весьма высоки? Другими словами, не является ли «открытое небо» политическим символом с ограниченным практическим значением? Или этот договор важен также при сегодняшних условиях для безопасности европейских стран и развивающейся кооперации в рамках Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе?¹⁴

Небезынтересны оценки вопроса Центром геополитических и военных прогнозов Института Мировой экономики и международных

¹⁴ von Rudiger Hartmann. Der Vertrag ube den Offenen Himmel.// Europa-Archiv, Folge 17/ 1992.

отношений АН Российской Федерации, представленные в 1997 году¹⁵. Полагая, что работа над Договором по открытому небу началась в рамках процесса СБСЕ, авторы данного труда считают, что она лишь «включала контакты на межблоковой основе между странами НАТО и Варшавского договора». Представляется, что в свете сказанного нами это в определенном смысле искажение исторической правды. Сами же авторы подчеркивают, что Конференция по открытому небу была должным образом открыта в Оттаве премьер-министром Канады 12 февраля 1990 г., и в той части конференции, которая проводилась на уровне министров, приняли участие министры иностранных дел 23 государств – членов НАТО и ОВД. Таким образом, скорее наоборот: данный процесс «включал контакты» по линии СБСЕ.

Можно согласиться с тем, что полеты в рамках Договора по открытому небу не имеют никакого отношения к какому-либо конкретному договору по разоружению (такому как Договор об обычных вооруженных силах в Европе или Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений), хотя и это не факт. В перспективе и такое возможно.

В ходе первых трех раундов переговоров НАТО выступала за режим, который был бы открытым в возможно большей степени, без каких-либо иных ограничений, кроме тех, которые требуются для обеспечения безопасности полетов. ОВД (на практике Советский Союз) настаивала на общем используемом для целей Договора воздушном флоте (с доступным пулом данных, полученных при полете).

После роспуска ОВД и распада СССР переговоры возобновились в Вене осенью 1991 года уже на другой основе. Если не диктат, то подавляющее влияние стран НАТО на них было очевидным.

Сегодня Россия, как государство-правопреемник СССР на большей его части, является ключевым звеном во всей системе Договора по открытому небу. Особые отношения, которые сложились в последнее время между НАТО и Россией, не исключают, а, скорее, предполагают взаимную проверку соответствующих «добрых намерений друг друга». Договор об открытом небе предоставляет в этом плане уникальную возможность.

---

¹⁵ См.: Разоружение и безопасность. Россия и международная система контроля над вооружениями: развитие или распад? – М.: Наука. 1997. Глава 23 Перспективы режима «открытого неба». С. 219.