Гарантируют ли что-то гарантии безопасности?

Евгений Прейгерман

Опубликовано на Caliber.az

Резюме

Идея о гарантиях безопасности давно присутствует в международной политике. И исторический опыт говорит о том, что эффективными гарантии со стороны третьих стран могут быть лишь тогда, когда получающее их государство само на ежедневной основе проводит рациональную политику.

Содержание

1 Тема давняя
2 Гарантии без гарантий
3 Без чего гарантии ничего точно не гарантируют?

В последнее время из уст политических лидеров в различных странах часто звучит тема гарантий в области безопасности. Особенно активно о них говорят, например, в контексте будущего прекращения боевых действий между Россией и Украиной и послевоенного обустройства региональной безопасности в Европе. Киев настаивает на том, чтобы западные партнеры предоставили ему такие гарантии как обязательное условие прекращения огня.

Москва, в свою очередь, также заявляет о желании получить гарантии собственной безопасности, подразумевая, прежде всего, обязательства со стороны США и их союзников по НАТО прекратить политическое и военное приближение Альянса к российским границам. Еще в середине декабря 2021 года Москва передала Вашингтону проект соответствующего документа – Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о гарантиях безопасности. В пакете с ним также шел проект Соглашения о мерах обеспечения безопасности Российской Федерации и государств-членов Организации Североатлантического договора.

Совсем недавно тема гарантий безопасности прозвучала и в другом контексте. В день 25-летия Договора о создании Союзного государства Беларуси и России 1999 года Москва и Минск подписали еще один договор – о гарантиях безопасности в рамках Союзного государства. Его официальный текст пока не опубликован, но об основных положениях документа можно судить по многочисленным комментариям белорусских и российских чиновников. Также о гарантиях безопасности, даже если сам термин не употребляется, так или иначе часто говорят и многие лидеры европейских стран-членов НАТО.

Может сложиться впечатление, что наступает какой-то новый период в международных отношениях. Период, в котором большинство государств будут состоять из тех, кто предоставляет гарантии безопасности, и тех, кто их получает. В котором гарантии безопасности, как паутина, начнут связывать воедино одни группы стран и отделять их от других. И если бы один из дипломатических словарей по аналогии с Оксфордским словарем называл слово/словосочетание года, то «гарантии безопасности» могли бы стать триумфатором 2024-го.

Тема давняя

Хотя на самом деле тема с гарантиями безопасности совершенно не нова. Просто за последние три десятилетия относительно устойчивой системы международных отношений, которая характеризовалась низким уровнем противоречий между крупными державами и, соответственно, незначительными военными рисками, про нее подзабыли. Но в целом она является естественной для мировой политики. Гарантии безопасности неразрывно связаны с темой военно-политических блоков и вообще любого межгосударственного сотрудничества в оборонной сфере.

> Ведь более слабым в военном отношении странам потому и интересно вступать в союзы с более сильными, чтобы повысить свою безопасность за счет оборонных обязательств с их стороны. Особенно если более сильное государство еще и обладает ядерным оружием.

По сути, ядерное оружие многие рассматривают как самое действенное выражение идеи гарантий в сфере безопасности. Правда, в строгом смысле ядерные арсеналы ничего не гарантируют и даже создают различные дополнительные риски и угрозы. Тем не менее, большинство государств в мире склонны считать, что для собственной безопасности преимущества от обладания ядерным оружием все же перевешивают риски.

Однако с подписанием Договора о запрете ядерных испытаний в 1963 году и Договора о нераспространении ядерного оружия в 1968 году одним из центральных императивов международных отношений стало сдерживание процесса, который ведет к появлению все новых ядерных государств. Уже это автоматически подняло релевантность темы о гарантиях безопасности, особенно от ядерных держав неядерным. Если ядерные державы блокируют попытки неядерных стран пополнить их клуб, они должны предоставить тем работающие альтернативы.

Поэтому уже во второй половине 1960-х годов начались особо активные экспертная и дипломатическая дискуссии о гарантиях безопасности как способе избежать дальнейшего распространения ядерного оружия. Под этим же соусом они в основном продолжались и после окончания Холодной войны. Пожалуй, самым известным примером является история с Будапештским меморандумом, который был подписан 5 декабря 1994 года. В свете событий последнего десятилетия этот документ в основном вспоминают применительно к Украине, однако такие же меморандумы в тот же день подписали еще Беларусь и Казахстан. То есть три новых независимых государства на постсоветском пространстве, на территории которых после распада СССР остались ядерные арсеналы. Гарантами меморандума во всех трех случаях стали Россия, Великобритания и США.

В обмен на согласие вывести со своей территории ядерное оружие Будапештский меморандум обещал трем постсоветским республикам уважение их суверенитета и территориальной целостности, а также военную и экономическую безопасность. Полное официальное название документа – «Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Беларуси/Казахстана/Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия». Однако сущностно речь в нем шла не о гарантиях, а о политических (даже не юридически обязывающих) обещаниях. Характерно, что и в англоязычной версии документа использован термин «заверения» (security assurances), а не «гарантии».

Это важный нюанс, в том числе для понимания того, как тема о гарантиях безопасности развивается сейчас, три десятилетия спустя.

> Сам факт, что Беларусь, Казахстан и Украина согласились подписать Будапештский меморандум без какой-то конкретики относительно механизмов обеспечения их безопасности, говорит очень многое о международной среде в 1990-е и восприятии той среды самими государствами-подписантами.

Тогда действительно казалось, что Европа вступила в совершенно новую историческую эру без конфликтов и тем более войн, как и провозгласила Парижская хартия для новой Европы.

Гарантии без гарантий

Сегодня времена и среда безопасности сильно изменились. Уже только по этой причине сложно себе представить, что ищущие гарантий безопасности государства будут соглашаться на подобные декларативные и не сопровождающиеся четкими обязательствами заверения. Да и провал Будапештского меморандума также будет напоминать про недопустимость подписывать стратегические документы, не задумываясь о том, как среда безопасности может измениться в будущем. К слову, о провале меморандума можно говорить не только в случае Украины, но и Беларуси. Очень скоро после подписания Будапештского меморандума (в нарушение и духа, и буквы документа) против Минска стали вводить разного рода экономические санкции.

Именно поэтому Киев, например, явно не может быть удовлетворенным теми обязательствами, которые некоторые страны Запада готовы взять на себя для обеспечения украинской безопасности. Речь об обещаниях со стороны государств «Большой семерки» от 12 июля 2023 года. В их развитие подписана уже серия двусторонних и многосторонних соглашений. Но ни одно из них не может претендовать на звание реальных гарантий безопасности. Все содержательно и лингвистически ограничиваются очередными заверениями и декларациями.

Правда, чтобы не соглашаться на лишь декларативные заверения, Украине и другим ищущим гарантий странам необходимо иметь какие-то серьезные рычаги влияния на потенциальных гарантов. Без этого требовать, конечно, можно все, что угодно, но получить что-то действительно стоящее будет невозможно. Именно поэтому, вероятно, украинское руководство пытается вернуть в дискуссию тему о ядерном оружии. На высшем уровне оно подчеркивает, что единственной альтернативой реальным гарантиям безопасности для Украины (коими там считают гипотетическое членство в НАТО) является развитие собственной ядерной программы.

Насколько такая постановка вопроса может сделать западных партнеров Киева более сговорчивыми – покажет время. Не исключено, что в итоге эффект для Украины будет противоположным, так как многие на Западе усмотрят в этой дилемме опасный шантаж. Однако оставим эти рассуждения пока за скобками и обратим внимание на еще один важный нюанс.

> Сам термин «гарантии» несколько условен в международных отношениях. Специфика этой сферы человеческой жизни такова, что в ней в принципе сложно что-то по-настоящему гарантировать, особенно в долгосрочной перспективе.

Международные отношения по своей природе лишены иерархичности, то есть в них нет одного универсально признанного центра принятия обязательных для исполнения всеми решений, а носителями наивысшей силы являются суверенные государства, каковых сегодня почти две сотни. И уже такое горизонтальное распределение легитимности делает сложным предоставление реальных и, как любят говорить американцы, «железобетонных» гарантий от одного суверенного актора другому.

Межгосударственные гарантии по определению политические, даже когда оформлены юридически обязывающими договоренностями. А политика – это сфера интересов и возможностей, которые меняются в зависимости от текущих раскладов и общего соотношения сил. Поэтому то, что сегодня «железобетонно» гарантировано, завтра может стать обусловленным дополнительными оговорками, а послезавтра про гарантии вообще могут забыть.

Без чего гарантии ничего точно не гарантируют?

Все это не означает, что любые гарантии или обязательства не имеют смысла и неизбежно когда-то будут нарушены. Государства, в отношении которых они предоставляются, могут получать серьезную выгоду. Но при этом важно реалистично оценивать силу и возможности этих инструментов.

В конечном итоге, как бы банально это ни звучало, официальным лицам всех стран необходимо понимать, что никаких гарантий, кроме собственной разумной политики, просто не существует в природе.

> Ни одно соглашение, ни даже самый мощный военно-политический союз не могут в полной мере обеспечить интересы и безопасность государства, если оно само на ежедневной основе этим не занимается.

И если вместо холодного расчета собственных рисков и возможностей в области безопасности правительства увлекаются прожектерством или оторванными от реальности фантазиями.

Также следует помнить, что внешние обязательства или гарантии могут быть надежными лишь тогда, когда вписаны в более-менее устойчивую общую архитектуру безопасности. То есть договариваться необходимо не только с партнерами и союзниками, но и с оппонентами. Чтобы гарантии безопасности хоть что-то могли гарантировать, должны быть устранены или хотя бы минимизированы наиболее острые причины, по которым угрозы безопасности возникли.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»