

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПАСНОЙ ВОЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ИНЦИДЕНТОВ В ЕВРО-АТЛАНТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

Юрий Надточей*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-78-85



Введение. В череде множества рисков, которые повышают вероятность непреднамеренного конфликта между Россией и странами Запада (США и НАТО), особое место занимают риски, сопряженные с опасной военной деятельностью. Ее конкретные побочные эффекты в виде опасных сближений и перехватов, практикуемых экипажами как российских, так и натовских военных и морских судов, порождают проблемы возникновения катастроф, а при наиболее неблагоприятном исходе – прямого столкновения между вооруженными силами России и стран НАТО. В этой связи особую значимость приобретают механизмы регулирования опасной военной деятельности – международные договоры, соглашения и другие нормативные документы. Анализ этих документов позволяет дать оценку их эффективности и релевантности.

Материалы и методы. Исследование основывается на источниковой базе, представленной международными документами, которые задают рамки регулирования опасной военной деятельности и предотвращения инцидентов. В дополнение к источникам, автор опирается на российские и зарубежные экспертно-аналитические материалы, посвященные рассматриваемой проблематике. В качестве методологической основы избран исследовательский подход школы нелиберального институционализма, оценивающий эффективность тех или иных международных норм и институтов с точки зрения их полезности для стран-участников.

Результаты исследования. В статье проводится анализ действующих международных соглашений, призванных предотвращать столкновения воздушных и морских судов, а также двусторонних договоренностей. Особое внимание уделено российско-американскому меморандуму от 2015 года, нацеленному на обеспечение безопасности полетов военной авиации в ходе операций в Сирии.

Проведенное исследование указывает на двойственный характер отношения России и стран НАТО к международным соглашениям, регулирующим опасную военную деятельность. С одной стороны, признается их неоспоримая полезность в деле укрепления мира. С другой – подобные соглашения не являются всеохватными и к тому же оказываются заложниками общеполитической ситуации в отношениях между Россией и Западом. Договоренности демонстрируют собственную ограниченность на фоне деградации военно-политической обстановки в Европе и Евро-Атлантике, так как не могут быть вынесены сторонами за скобки их конфликтного диалога. Исправить ситуацию может помочь отказ

* **Надточей Юрий Иванович**, кандидат исторических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России. e-mail: ynadtochey@yandex.ru.

от завышенных ожиданий сторон в отношении друг друга, большая рационализация и деидеологизация взаимодействия во имя предотвращения конфликтов с применением силы. В этом сохраняется общая заинтересованность и Москвы, и Вашингтона, и Брюсселя.

Дискуссии и заключение. Проанализирован и обобщен опыт применения международных и двусторонних механизмов регулирования опасной военной деятельности и предотвращения инцидентов, выявлены преграды, стоящие на пути повышения их эффективности, даны оценки возможности их преодоления.

Введение

По мере нарастания противоречий между Россией и Западом в Европе, Евро-Атлантике и на Ближнем Востоке, все более отчетливо проявляется кризис существующей системы мер доверия в военной области. В первую очередь, это касается механизмов, способных предотвратить опасные инциденты с участием вооруженных сил России и стран НАТО на море и в воздухе.

Несмотря на различия в оценках случаев опасного сближения или перехвата, практикуемых пилотами ВВС России и стран НАТО, общий вывод состоит в том, что количество подобных случаев за последние годы резко возросло. Упомянутые инциденты включают как опасные сближения между российскими и натовскими военными самолетами, так и между последними и гражданскими лайнерами. Более распространенными становятся подобные случаи и с участием военно-морских сил России и НАТО на Балтике, Черном и Средиземном морях. Крайне тяжелым последствием военной деятельности, едва не спровоцировавшим конфликт между Россией и одним из членов НАТО – Турцией, стал инцидент с российским бомбардировщиком Су-24, который был сбит турецкими ВВС в ноябре 2015 года.

Нарастающая военная активность Пентагона и его европейских союзников у российских границ, а также встречные, не менее энергичные военные меры Минобороны РФ, предпринимаемые им на западных рубежах России, способствуют военно-политической напряженности. Резкое увеличение количества учений (в том числе внезапных проверок боеготовности), регулярно проводимых в разделяющих Россию и страны НАТО приграничных территориях и акваториях, пом-

ноженное на взаимные обвинения российских и натовских военных в «агрессивном поведении» и «непрофессионализме», в еще большей мере повысили градус напряженности между Москвой и альянсом, заложили дополнительные риски прямого столкновения российских и натовских морских и воздушных судов в результате проводимых маневров. [З. Р. 8-13]. При этом подобные столкновения могут стать следствием не столько злого умысла, сколько возникнуть вследствие случайности или непреднамеренных действий одной или нескольких сторон-участниц военной деятельности. Для обозначения таковой будет использоваться определение, данное в текстах целой серии модельных соглашений о предотвращении опасной военной деятельности, заключенных между СССР/Россией и рядом иностранных государств. Определение, нашедшее отражение в статьях этих соглашений квалифицирует опасную военную деятельность как *“действия персонала вооруженных сил вблизи друг от друга в мирное время, совершаемые в силу форс-мажорных обстоятельств или непреднамеренно, которые могут привести к человеческим жертвам или материальному ущербу или создать напряженность в отношениях между Сторонами”*.¹

Исследование

В свете наметившейся деградации существующих режимов контроля над вооружениями в Европе, сужения пространства коммуникации между Россией и НАТО, особую значимость приобретают теории, способные пролить свет на логику поведения акторов, вовлеченных в опасную военную деятельность, объяснить их мотивы и готовность (или же неготовность) опираться на имеющиеся

¹ Ст. 1 Соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Чешской Республики от 9 октября 2002 года // Бюллетень международных договоров. 2002. №10

международные институты и нормы, снижающие риск возникновения конфликта.

Одной из таких теорий, является неолиберальный институционализм, который, базируется на допущении о рациональном характере поведения политических акторов, обосновывает значимость для этих акторов тех или иных институтов, с точки зрения баланса издержек и выгод. Ценность конкретных институтов определяется исходя из их способности снижать транзакционные издержки взаимодействия между акторами. Чем дешевле обходится сотрудничество через институты, тем, следовательно, большее стремление к их поддержке и развитию демонстрируют акторы [4. Р. 39-51.].

Таким образом, экспертные оценки, целью которых является выработка практических рекомендаций, направленных на повышение функциональных возможностей как уже имеющихся механизмов обеспечения мер доверия и транспарентности в военной области, так и новых институтов и режимов, принципиально важны с точки зрения решения обозначенной проблемы.

Препятствует качественной экспертной работе то обстоятельство, что действующий перечень традиционных режимов контроля над опасной военной деятельностью не слишком обширен и базируется на документах, принятых многие десятилетия назад. В первую очередь, это относится к международным соглашениям, которые разрабатывались на основе тяжелого опыта, полученного советскими и американскими военными на пике конфронтации между СССР и США в 1960-е годы. Так, в мае 1967 года, эсминец США «Уокер» дважды сталкивался с советскими эсминцами, которые принимали участие в противолодочных учениях. А год спустя самолет-разведчик Ту -16, сделав несколько пролетов на низкой высоте над американским авианосцем «Эссекс», потерпел катастрофу всего в пяти милях от него, причем и советские, и американские военные отрицали свою вину за случившееся [6. Р. 12].

Целая серия опасных инцидентов с участием военных кораблей и самолетов, порой имевших катастрофический итог – гибель экипажей, привела мировое сообщество и

прежде всего руководителей сверхдержав к мысли о выработке международно-правовых институтов, препятствующих повторению таких трагедий в будущем [8].

Среди них следует выделить как многосторонние договоренности – Международные правила предупреждения столкновений судов в море от 1972 года (МППСС-72), так и двусторонние (преимущественно советско-американские) соглашения – «О предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним» от 1972 г. (далее INCSEA) и «О предотвращении опасной военной деятельности» от 1989 г.

В идеологическом смысле оба документа принимались в периоды своего рода «оттепелей» в советско-американских отношениях – в первом случае в условиях «разрядки», а во втором – «перестройки» и «нового политического мышления». В техническом же плане эти договоренности выступали средством смягчения побочных эффектов неконтролируемой военной активности сверхдержав, наблюдавшейся по всему земному шару и, прежде всего, в регионе Евро-Атлантики [7. Р. 154-184].

В частности, соглашение от 1972 года предписывало боевым кораблям и самолетам сторон не прибегать «к имитации атаки» в отношении друг друга, соблюдать особые меры по предотвращению столкновения, использовать специальные сигналы для обозначения своих действий и намерений². Соглашение также дополнялось протоколом, распространившим его положения и на невоенные суда договаривающихся сторон.

В свою очередь, договоренности, достигнутые Вашингтоном и Москвой в 1989 году, расширили функциональные и географические рамки соглашения 1972 года на новые сферы взаимодействия – военную деятельность вблизи, а также непосредственно в пределах государственных территорий и акваторий стран – участниц. При этом под таковой, документ подразумевал именно деятельность всех родов войск, не ограничиваясь авиацией и флотом, а приложение к соглашению фиксировало процедуры урегулирования инцидентов, связанных с входением в пределы государственной территории³.

² Ст. 3-7 Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним от 25 мая 1972 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXVIII: Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1972 года. М., 1974

³ Приложение 2 к Соглашению о предотвращении опасной военной деятельности от 12 июня 1989 года // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLV: Международные договоры СССР, вступившие в силу с 1 января по 31 декабря 1989 года. М., 1991

Расширение мер, направленных на предотвращение опасных инцидентов, продолжилось и после «холодной войны», в том числе на платформе СБСЕ/ОБСЕ. В частности, в положениях принятого в 1990 году Венского документа, а затем и в его последующих обновленных версиях, был установлен механизм предотвращения конфликтов, уменьшения рисков и раннего предупреждения, а страны-участницы обязались проводить консультации относительно незапланированной военной деятельности, перемещениях войск и сил, сотрудничая с целью предотвращения опасных инцидентов военного характера⁴.

Однако данные положения никогда не использовались на практике в полную силу, а дальнейшие попытки выстроить на их основе устойчивый диалог между Россией и НАТО также не увенчались успехом. Не были воплощены в жизнь и положения более раннего советско-американского соглашения от 1989 года в части установления так называемых «районов особого внимания» – взаимно определенных сторонами мест присутствия их персонала (техники), вооруженных сил, в которых существовала возможность их непреднамеренного столкновения или помехи деятельности [1. Р. 109–131].

Как оказалось, с концом «холодной войны», опасные инциденты не исчезли как явление, а всего лишь на время потеряли былую остроту. Поэтому советско-американский опыт INCSEA оказался востребован и в отношениях между другими странами, в частности между США и КНР [9. Р. 15–21]. Но и на просторах Евро-Атлантики – особенно после расширения НАТО на Восток – возникла необходимость совершенствования механизмов предупреждения опасных инцидентов с участием авиации и судов России и стран альянса в зонах повышенной военной активности (прежде всего в акваториях Балтийского и Черного морей). Как следствие, возникла и необходимость дальнейшего совершенствования режимов INCSEA, расширения их функционала и круга участников. Советско-американское соглашение стало модельным для аналогичных договоренностей, заключенных между СССР/РФ и другими странами-членами НАТО, однако многосторонний режим, регулирующий

опасную военную деятельность, не создан до сих пор.

Безусловно, что автоматический перенос американо-китайского, равно как и российско-американского опыта на почву отношений России и стран НАТО в современных условиях связан с немалыми трудностями и вряд ли возможен. Это связано не только с крайней натянутостью отношений Москвы с Брюсселем и Вашингтоном, но и с разнонаправленностью интересов как стран-членов НАТО, так и внеблоковых государств (Финляндии, Швеции, Украины), а также Белоруссии. Эти страны будет весьма непросто подключить к российско-натовскому диалогу по чисто технической проблеме инцидентов, так как здесь она оказывается вплетенной в более сложные узлы политических противоречий между Россией и Западом. К тому же, большинство стран Центральной и Восточной Европы не заключили с Россией каких-либо договоренностей о предотвращении опасных военных инцидентов, схожих с соглашениями между США и СССР, а также между последним и другими (западноевропейскими) странами-членами НАТО.

Внутренняя координация по их предотвращению между самими членами альянса также далека от совершенства. Национальные стандарты трансатлантических союзников в области обмена информацией о таких инцидентах по-прежнему не приведены к общему знаменателю и порой существенно различаются. Некоторые члены блока не только скрывают сведения о конкретных случаях опасной военной деятельности и собственных ответных действиях на нее, но и ограничивают доступ к информации об общем функционировании соглашений INCSEA, заключенных между ними и Россией [8]. Это обстоятельство затрудняет определение конкретных вызовов, связанных с опасной деятельностью, а также выработку стандартизированной практики по нейтрализации ее негативных проявлений.

Российские же военные и дипломаты склонны оценивать INCSEA с сугубо технической точки зрения, не рассматривая и не приравнивая их к документам в области контроля над вооружениями. В этой связи любые попытки расширительного толкования INCSEA с целью расширения их пред-

¹ Ст. 16 «Механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности» и ст. 17 «Сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера» Главы III (Уменьшение опасности) Венского Документа 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности // Венский Документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности FSC.DOC/1/11 30 ноября 2011 года

метной области вряд ли будут встречены Москвой положительно⁵.

Сложности могут возникнуть и в процессе попыток решения проблемы на платформе ОБСЕ, даже несмотря на внеблоковый характер этой организации и широту представительства в ее рядах всех государств Европы и Северной Америки. Наметившаяся в последние десятилетия эрозия основ системы мер доверия в военной области, разработанной в рамках ОБСЕ, а также усиление трений между отдельными странами-участниками этой организации по вопросам контроля над вооружениями, сузили масштаб одной из важнейших «корзин» ОБСЕ – военно-политической. Отход российского руководства от прежде завышенных ожиданий в отношении ОБСЕ и ориентация на более прагматический подход сотрудничества с ней, имел и более конкретные результаты в виде введенного еще в 2007 году моратория на действие Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) [5. Р. 6–24]. Кроме того, отсутствие у МИД РФ энтузиазма в отношении дальнейшего пересмотра Венского документа от 2011 года, также не свидетельствует в пользу безальтернативности для России ОБСЕ как платформы сотрудничества по проблеме военных инцидентов⁶.

Подобную позицию российских властей едва ли можно считать неконструктивной, если учесть, что процесс дальнейшего совершенствования мер доверия сам по себе является лишь полумерой. Например, упомянутый Венский документ уделяет внимание только последствиям опасных инцидентов и не предусматривает каких-либо процедур их расследования с целью дальнейшего предотвращения. Существенным пробелом документа, а также других договоренностей, касающихся урегулирования проблемы опасной военной деятельности является также недостаточный учет последствий революции в военном деле. Сформированная несколько десятилетий назад концептуальная база таких соглашений предусматривала крайне ограниченный круг участников опасных ин-

цидентов (преимущественно кораблей и самолетов), выводя за скобки беспилотные летательные аппараты и другие виды военной техники, широко используемые в наши дни.

Неразвитость механизмов отслеживания полетов военной авиации, выполняющей задания с выключенными транспондерами, порождает и риски столкновений гражданских и военных воздушных судов, в силу использования последними коммерческих воздушных коридоров [2. Р. 106–107]. В отдельных секторах европейского воздушного пространства, особенно над Балтийским морем, в связи с активизацией полетов российской и натовской военной авиации участились случаи опасных сближений (AIRPROX) между военными и невоенными самолетами, что ставит под угрозу безопасность движения на отдельных участках воздушных трасс.

Результаты исследования

После трагической гибели в июле 2014 в небе над Донбассом гражданского лайнера малайзийских авиалиний, перспективы совершенствования международно-правовой базы гражданской авиации по-прежнему остаются неопределенными. Это обстоятельство, помноженное на возросшее число случаев опасных сближений гражданских и военных самолетов в европейском небе, способствовало поиску конкретных предложений со стороны Европейского агентства авиационной безопасности (EASA). В специальном докладе, обнародованном агентством, содержались конкретные рекомендации по совершенствованию сотрудничества стран-участниц Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в вопросе укрепления режима безопасности воздушного трафика над нейтральными водами Балтики. Конкретно, речь идет о внесении поправок в третью главу Чикагской конвенции гражданской авиации от 1944 года, с целью обязать страны-участницы публиковать их правила и процедуры авиационной безопасности в соответствии с принципом *due regard* (должного внимания)⁷. Кроме того,

⁵ Комментарий МИД Российской Федерации в связи с опубликованием очередного доклада Государственного департамента США о соблюдении государствами соглашений в области контроля над вооружениями и нераспространения. 29.04.17. Режим доступа: http://www.mid.ru/web/guest/kommentarii_predstavatelya/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/2740264 (дата посещения: 29.10.17)

⁶ Заявление Российской Федерации на 854-е пленарном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности ОБСЕ. *FSC Journal No. 860, пункт 1 повестки дня*. Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/forum-for-security-cooperation/326056?download=true> (дата посещения: 24.10.17)

⁷ Данный принцип был внедрен в статью 3 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации от 1944 года гласящей: «договаривающиеся государства при установлении правил для своих государственных воздушных судов обязуются обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов».

Агентство предложило предоставлять в максимально возможном объеме первичные данные с военных радаров в распоряжение гражданских диспетчерских служб⁸ [10], что возможно в условиях реализации концепции гибкого «использования воздушного пространства» (Flexible Use of Airspace) и «единого европейского неба» (Single European Sky) стран ЕС и НАТО, но затруднительно, если речь идет о государствах не входящих в эти организации.

Москва, в свою очередь, предложила задействовать механизмы Международной организации гражданской авиации (ИКАО) как структуры с максимально широким представительством государств, в частности проектную группу Балтийского моря, деятельность которой могла бы привести к выработке решений устраивающих все заинтересованные стороны.

В рамках самой же ИКАО проблема предупреждения опасных сближений военных и гражданских самолетов обсуждалась на конференции высокого уровня в феврале 2015 года, по итогам которой была зафиксирована необходимость укрепления безопасности гражданской авиации «через военно-гражданскую координацию» на основании циркуляра ИКАО № 330 – Сотрудничество гражданских и военных органов при организации воздушного движения, а также регулярного обновления этого документа⁹.

Не прекращаются консультации по разработке соглашения о предотвращении опасных инцидентов на море и в воздухе над Балтийским морем на уровне Совета Россия-НАТО, хотя практическая деятельность этого органа оказалась фактически парализована, а «совместная инициатива по сотрудничеству в воздушном пространстве» (Cooperative Air space initiative) свернута. В НАТО нет единства по вопросу о необходимости принятия такого документа, а предыдущие российские инициативы такого рода остались без должного внимания. Однако сам факт продолжения диалога свидетельствует о неполной закрытости существующих каналов коммуникации между Россией и альянсом.

Не исключено, что стороны могут отойти от жестко фиксированных юридически обязывающих документов, избрав менее формальные способы урегулирования проблемы. Конкретно, это могут быть документы в форме меморандумов, подобные тому, который был подписан между военными ведомствами США и России в октябре 2015. Меморандум о взаимопонимании «О предотвращении инцидентов и обеспечении полётов авиации в ходе операций в Сирии» хотя и не стал надежным превентивным механизмом, но все же продемонстрировал наличие потенциала и перспективы для сотрудничества Москвы и Вашингтона в обозначенной сфере.

Способствовать этому может и «новая нормальность» в отношениях между Россией и Западом, отличительной чертой которой становится отказ от завышенных ожиданий и расчетов на стратегическое партнерство в пользу более осторожных планов дозированного сотрудничества на «уровне разумной достаточности». Даже если подобная практика подразумевает реанимацию некоторых, на первый взгляд, устаревших подходов взаимодействия между военными (mil-to-mil), полезность их применения тактически может оказаться оправданной. Ведь эти подходы отличаются большим реализмом, направлены не на полное преодоление конфронтации, а на ее регулирование и снижение наиболее вредоносных эффектов. Следовательно, современные решения проблемы опасных инцидентов, разработанные с опорой на опыт прошлого, которое все чаще напоминает настоящее, способны если не ликвидировать полностью случаи таких инцидентов то, по меньшей мере, свести их частоту к минимуму.

Заключение

Как ни парадоксально, но практика bipolarной конфронтации, породившая документальную базу соглашений, регулирующих опасную военную деятельность, является ярким подтверждением возможности сотрудничества даже в условиях конфликта. Реалистичность и действенность такой моде-

⁸ Report on occurrences over the high seas involving military aircraft in 2014. In response to the European Commission's DG MOVE letter Ref.: Ares(2014)3979879 - 28/11/2014 sent by the European Commission to the European Aviation Safety Agency on 28 November 2014. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/news/doc/2015-04-14-civil-military-coordination/report-on-occurrences-over-the-high-seas-involving-military-aircraft-in-2014.pdf> (дата посещения: 25.10.2017)

⁹ Second High-Level Safety Conference 2015 Report. Approved by the Conference and published by authority of the Secretary General. Montréal, 2 -5 February 2015. Режим доступа: https://www.icao.int/Meetings/HLSC2015/Documents/Reports/10046_en.pdf (дата посещения: 2.11.2017)

ли взаимодействия, при всей ее кажущейся архаичности, в нынешних условиях дает ей определенные преимущества. При должном применении этой модели на практике, Россия и страны НАТО имеют шансы достичь куда более продуктивных результатов совместной деятельности, чем те, которые были основаны на многолетних заверениях в дружбе и партнерстве.

Препятствием на этом пути является крайне деструктивная идеологизация отношений между Россией и США (и еще шире странами НАТО), которая препятствует ра-

циональным действиям сторон в отношении друг друга. Однако, как доказала история, даже в годы «холодной войны», сопровождавшейся куда большим влиянием идеологии, Москва и Вашингтон достигали компромиссов, основанных на общих интересах (а не на ценностях как пытались делать после ее завершения). Именно эта разумная формула вынужденного сотрудничества, в конечном счете, позволила избежать лобового столкновения, сохранить хладнокровие и предсказуемость в отношениях, а затем и закончить «холодную войну».

Литература:

1. Campbell K.M. The Dangerous Military Activities Agreement // Security Studies. Volume 1. No. 1. 1991.
2. Fischetti M. Crowded Skies // Scientific American. Volume 291, No. 6. 2004.
3. Kearns I. Avoiding War in Europe: The Risks From NATO-Russian Close Military Encounters // Arms Control Today. Vol. 45. No. 9. 2015.
4. Keohane R.O., Martin L.L. The Promise of Institutional Theory // International Security. Vol. 20. No. 1. 1995.
5. Kropatcheva E. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis // Journal of Contemporary European Studies. Volume 23. No. 1. 2015.
6. Kulesa Ł., Frear Th., Denitsa R. Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action. European Leadership Action Policy Brief. November. 2016 // <https://www.europeanleadershipnetwork.org>.
7. Lynn-Jones S. M. A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea // International Security. Volume. 9. No. 4. 1985.
8. Winkler D. Cold War at Sea: High-Seas Confrontation Between the United States and the Soviet Union. Annapolis, Md. 2000.
9. Winkler D. Breaking News: Incidents at Sea Did Not End with the Cold War! // Canadian Naval Review. Volume 9. No. 4. 2014.

INTERNATIONAL TOOLS FOR PREVENTING DANGEROUS MILITARY ACTIVITIES AND HAZARDOUS INCIDENTS IN THE EURO-ATLANTIC AREA

Introduction. Among many risks that increase the likelihood of an unintentional conflict between Russia and the West (US and NATO), dangerous military activity is a special one. This kind of activity is likely to generate hazardous incidents where military aircraft and naval ships may be involved. At best, these incidents may cause collisions and crashes with casualties. But what is more important, at worst, it may lead to direct military engagements between the forces of Russia and NATO members. In this regard, international treaties and agreements and other normative documents play a crucial role in order to prevent it. The analysis of these documents makes it possible to assess their effectiveness and relevance.

Materials and Methods. The study encompasses the sources such as international documents

which set the framework for regulation of dangerous military activities and incidents prevention. In addition to the sources, a number of Russian and foreign research and analytical materials on dangerous military activities are used in this study. The methodology of the article is based neoliberal institutionalism – an IR school whose scholars evaluate effectiveness of norms and institutions on cost-benefit calculations of international actors (states).

Results. The article analyzes the existing international agreements aimed at preventing collisions between air and sea vessels. Particular attention is paid to the U.S.-Russia memorandum of 2015, aimed at ensuring the safety of aircraft flights during operations in Syria. The study points to ambivalent behavior of Russia and NATO countries with respect to existing international agreements regulat-

ing dangerous military activities. On the one hand, they express little or no doubt that these agreements are ultimate in terms of preserving peace. But on the other hand, such agreements are not universal and, moreover, they could be seen as "hostages" of overall political distrust among Russia and NATO members. Therefore the power of these agreements is limited as they cannot be "put forward beyond the brackets" by the conflicting parties when they dispute on many other things.

In order to overcome this logic of conflict greater rationalization and de-ideologization of the Russia-West dialogue is needed. It may help to avoid over-rated mutual expectations of the parties and prevent potential armed conflict among them. It is here that the mutual interests of Moscow as well as of Washington and Brussels are.

Discussions and conclusions. The way of functioning of international and bilateral agreements which set a regulation of hazardous military activities and the prevention of incidents has been explored in the article. Current obstacles which limit effectiveness of regulations have been revealed and possible ways how to overcome them have been suggested.

Yury Nadtochey,
Candidate of Science (History), Associate
Professor with the Department of World Poli-
tics, MGIMO (University) under the Ministry
for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

опасная военная деятельность, опасные инциденты, ИКАО, INCSEA, ОБСЕ, Венский документ, Совет Россия-НАТО, меры укрепления доверия

Keywords:

dangerous military activities, hazardous incidents, INCSEA, ICAO, Vienna Document, OSCE, EASA, NATO-Russia Council, confidence-building measures

References:

1. Campbell K. M., 1991. The Dangerous Military Activities Agreement. *Security Studies*. Volume 1. No. 1
2. Fischetti M. 2004. Crowded Skies. *Scientific American*. Volume 291. No. 6.
3. Kearns I. 2015. Avoiding War in Europe: The Risks From NATO-Russian Close Military Encounters. *Arms Control Today*. Vol. 45. No. 9.
4. Keohane R. O., Martin L. L. 1995. The Promise of Institutionalist Theory. *International Security*. Vol. 20. No. 1.
5. Kropatcheva E. 2015. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis. *Journal of Contemporary European Studies*. Volume 23. No. 1.
6. Kulesa Ł., Frear Th., Denitsa R., 2016. Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action. European Leadership Action Policy Brief. November. Available at: <https://www.europeanleadershipnetwork.org>.
7. Lynn-Jones S. M., 1985. A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea. *International Security*. Volume. 9. No. 4.
8. Winkler D. 2000. Cold War at Sea: High-Seas Confrontation Between the United States and the Soviet Union. Annapolis, Md.
9. Winkler D. 2014. Breaking News: Incidents at Sea Did Not End with the Cold War! *Canadian Naval Review*. Volume 9. No. 4.