

ДОГОВОР ОБ ОБЫЧНЫХ ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ В ЕВРОПЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Александр Сычёв

Поддержание современной архитектуры безопасности на европейском континенте невозможно представить себе без эффективно функционирующего режима контроля над вооружениями и мер по укреплению доверия и безопасности в военной сфере. Более десяти лет ключевую роль в этом режиме выполнял Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

Договор, подписанный в ноябре 1990 г. в Париже, был основан на балансе сил двух групп стран-участниц, соответствовавших в то время Организации Варшавского договора (ОВД) и НАТО. Договор устанавливал равные уровни по пяти основным категориям обычных вооружений и техники, которые подлежали сокращению. Это танки (максимум в 20 тыс. единиц для каждого блока), боевые бронированные машины (30 тыс.), артиллерия калибром от 100 мм (20 тыс.), боевые самолеты (6,8 тыс.) и ударные вертолеты (2 тыс.). Район применения ДОВСЕ включал в себя все континентальные и островные территории государств-участников от Атлантического океана до Уральского хребта. Вооружения, превышающие установленные лимиты, подлежали утилизации в течение 40 месяцев с момента вступления Договора в силу [1].

Реализация положений Договора привела к снятию с вооружения и утилизации почти 60 тыс. единиц, что вдвое сократило общее количество оружия на континенте. Но еще более важным элементом стало создание эффективных систем обмена детализированной информацией об ограничиваемых Договором вооружениях и техники и проверки его выполнения, в том числе посредством многочисленных инспекций на местах. Всего за первые десять лет действия Договора в дополнение к ежегодным обменам информацией было направлено более 60 000 уведомлений и проведено более 3300 инспекций на местах.

В Вене на постоянной основе стала функционировать Совместная консультативная группа (СКГ), созданная в целях рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением или возможным обходом положений ДОВСЕ, урегулирования неясных ситуаций, спорных вопросов и разногласий в толковании, которые могут возникнуть в связи с выполнением Договора, рассмотрения и согласования мер по повышению его жизнеспособности и эффективности, а также разрешения иных вопросов, связанных с его реализацией.

ДОВСЕ сыграл исключительную роль в период перехода от межблокового противостояния к новому характеру отношений в сфере безопасности в Европе. ДОВСЕ обеспечил беспрецедентные сокращения обычных вооружений, техники и личного состава, тем самым значительно снизив роль военно-силового фактора в межгосударственных

отношениях на европейском континенте. Договор заложил основы эффективной системы мер контроля, которая за короткий по историческим меркам промежуток времени позволила европейским государствам выйти на совершенно новый уровень доверия.

Вместе с тем, уже в период заключительных согласований и подписания Договор был в определенной степени морально устаревшим, так как не отражал кардинальных изменений геополитической ситуации, прежде всего, прекращения противостояния двух военно-политических союзов. Ключевым принципом ДОВСЕ был принцип именно «блоковых» двусторонних равных и сбалансированных сокращений. Договор продолжал считать бывшие социалистические страны членами одной группы, суммарная численность вооружений которой должна была быть приравнена к количеству вооружений группы государств НАТО. Распад ОВД и расширение НАТО привели к полной утрате положенного в основу Договора принципа равенства сил двух противостоящих блоков. Все эти обстоятельства предопределили необходимость адаптации ДОВСЕ, предполагающей повышение эффективности и жизнеспособности Договора путем обновления устаревших положений и учета изменений, произошедших в Европе с момента его подписания в 1990 г.

В ходе первой Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ, состоявшейся в Вене в период с 16 по 31 мая 1996 г., было достигнуто согласие о необходимости проведения переговоров по адаптации в рамках СКГ. К Лиссабонскому саммиту ОБСЕ, который состоялся в начале декабря 1996 г., был подготовлен документ об охвате и параметрах адаптации ДОВСЕ. В феврале 1997 г. решением СКГ была создана специальная группа переговоров по адаптации Договора, кропотливая работа в рамках которой была завершена подписанием Соглашения об адаптации на саммите ОБСЕ в Стамбуле 19 ноября 1999 г. [2]

Обновление Договора было обусловлено, главным образом, принципиальными изменениями в системе ограничений обычных вооружений и техники. Соглашение об адаптации ДОВСЕ предполагает переход от ограничений, основанных на групповом балансе сил двух военно-политических блоков, к индивидуальным ограничениям для каждого государства-участника.

В адаптированном ДОВСЕ для каждого европейского государства-участника были зафиксированы национальные и территориальные предельные уровни. Первые из них лимитируют все категории ограничиваемых Договором вооружений, принадлежащих данной стране, вторые — количество как собственных, так и иностранных танков, боевых брони-

Автор:

Сычёв Александр Николаевич — Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Беларусь в Республике Австрия, Постоянный представитель Республики Беларусь в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

рованных машин и артиллерии на ее территории. Авиация территориальными предельными уровнями не ограничивается. Соответственно, количество вооружений иностранных войск на территории любого государства не может превышать разницу между его национальными и предельными уровнями, которые могут быть повышены на постоянной основе лишь на незначительную величину.

Согласно адаптированному ДОВСЕ, национальные и территориальные предельные уровни для тяжелых вооружений сухопутных войск могут быть повышены либо не более чем на 40 танков, 60 боевых бронированных машин и 20 ед. артиллерии, либо на 20 %. В последнем случае превышение не может насчитывать больше чем 150 танков, 250 боевых бронированных машин, 100 артиллерийских систем. Национальные предельные уровни для авиации не могут быть увеличены более чем на 30 боевых самолетов и 25 ударных вертолетов. Такие повышения возможны только в том случае, если какое-либо иное государство согласится в связи с этим понизить свои вооружения на соответствующее количество единиц. Односторонние понижения национальных или территориальных уровней не дают права другим государствам увеличивать вооружения в зоне действия ДОВСЕ. Фактически это означает, что на постоянной основе на территории государства-участника либо вновь, либо дополнительно к уже находящимся там иностранным войскам может быть размещено не более одной бригады иностранных сухопутных войск. Более значительные повышения уровней требуют согласия всех государств — участников Договора.

Важной особенностью адаптированного ДОВСЕ стало дополнение его пакетом односторонних политических обязательств по снижению количества обычных вооружений и техники и/или по неиспользованию механизма Договора по превышению своих территориальных уровней, которые государства-участники взяли на себя в связи с принятием Соглашения об адаптации. Такие обязательства, позволяющие снизить угрозу наращивания вооружений в регионе, вместе с Венгрией, Германией, Польшей, Словакией, Чехией и Украиной взяла на себя и Республика Беларусь. Кроме того, режим договорных ограничений был дополнен политическими обязательствами НАТО не размещать на постоянной основе существенных боевых сил на территории новых членов Альянса.

Система ограничений, разработанная в адаптированном Договоре, позволяет эффективно предотвратить возможность крупномасштабного развертывания и концентрации вооружений. Особенно важно то, что в адаптированном Договоре предусмотрена процедура присоединения других европейских государств. Это позволит установить для них предельные национальные уровни по пяти основным категориям вооружений и техники, а также предельные территориальные уровни по танкам, боевым машинам и артиллерии.

Официальные выводы второй Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ, прошедшей в мае—июне 2001 г., подтвердили, что Соглашение об адаптации отражает новую обстановку в области безопасности и прокладывает путь к большей безопасности и стабильности в Европе [3].

Однако этот эффективный, открывающий четкие перспективы функционирования новой архитектуры европейской безопасности в области контроля над вооружениями механизм не может начать работать уже на протяжении семи лет. Для вступления в силу Соглашения об адаптации необходима его ратификация всеми 30 государствами — участниками Договора. На сегодняшний день только четыре государства-участника из 30 — Беларусь, Казахстан, Российская Федерация и Украина — ратифицировали Соглашение об адаптации ДОВСЕ, причем последняя не депонировала ратификационные грамоты.

Большинство других стран-участниц заявляют о том, что ратифицируют Соглашение об адаптации ДОВСЕ только после того, как Российская Федерация полностью выполнит так называемые стамбульские обязательства по выводу своих вооруженных сил с территории Грузии и Молдовы. Они также считают, что действующий Договор продолжает оставаться краеугольным камнем европейской безопасности.

Россия, между тем, исходит из того, что все стамбульские обязательства, относящиеся к ДОВСЕ, она выполнила, а оставшиеся договоренности носят исключительно российско-грузинский и российско-молдавский характер и не должны налагать обязательств в отношении третьих стран. Более того, даже эти двусторонние обязательства российской стороной в большинстве своем выполняются. В частности, очевиден прогресс в отношении расформирования российских военных баз и вывода вооружений и техники из Грузии, а отсутствие подвижек по вывозу боеприпасов из Приднестровья является, в первую очередь, следствием неурегулированного конфликта.

Вместе с тем, даже несмотря на конкретные шаги в вопросе выполнения «оставшихся» стамбульских обязательств, не имеющих прямого отношения к ДОВСЕ, страны НАТО и их союзники ни на йоту не продвинулись в сторону ратификации адаптированного ДОВСЕ. Заявляя о необходимости выполнения всех стамбульских обязательств, наши западные партнеры, похоже, забыли о ключевом обязательстве Заключительного акта Конференции государств — участников ДОВСЕ 1999 г. в Стамбуле — «оперативно предпринять усилия для содействия завершению национальных процедур ратификации Соглашения об адаптации» [4]. Получается, что заявления большинства других государств-участников относительно приверженности адаптированному ДОВСЕ остаются не более чем декларациями, не подкрепленными практически шагами.

В ходе третьей Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ в мае—июне 2006 г. Российская Федерация и Республика Беларусь наглядно продемонстрировали своим партнерам несостоятельность действующего Договора 1990 г., его оторванность от реальной действительности и несоответствие современной военно-политической обстановке на европейском континенте. Было предложено обдумать возможность временного применения адаптированного Договора до момента его официального вступления в силу, а также предпринять все усилия по его ратификации и вступле-

нию в силу в ближайшее время. К сожалению, призыв Беларуси и России так и остался без ответа. Диаметрально противоположные подходы государств-участников к оценке жизнеспособности и эффективности действующего ДОВСЕ, а также ратификации и вступлению в силу адаптированного Договора не позволили государствам-участникам согласовать Итоговый документ Конференции.

Страны — члены НАТО и их союзники вновь заявили о важности ДОВСЕ как краеугольного камня европейской безопасности. Так ли это на самом деле? Ведь ситуация семилетней давности существенно отличалась от современной геополитической ситуации на европейском континенте. За истекший период произошло значительное расширение НАТО. Это привело к тому, что основа ДОВСЕ — его групповые и зональные ограничения оказались полностью размыты. Баланс прав и обязательств сторон подорван. Сегодня блоковая основа Договора обеспечивает значительные преимущества участникам Североатлантического альянса, ущемляя интересы стран, не входящих в него, в том числе Беларуси и России. Более того, сложившаяся ситуация оставляет за рамками Договора ряд европейских стран, недавно ставших членами НАТО, что может привести к образованию так называемых «серых зон» в сфере контро-

ля над вооружениями. Все это ставит под сомнение надлежащее соблюдение на практике фундаментального принципа неделимости европейской безопасности.

По прошествии семи лет с момента подписания Соглашения об адаптации вполне уместно задать вопрос: кому нужен адаптированный ДОВСЕ? Ответ напрашивается сам собой: он нужен тем странам, которые его ратифицировали. Позиция большинства других государств-участников, которые продолжают проводить политику искусственных увязок, наводит на мысль о том, что их вполне устраивает нынешнее положение вещей.

Такая ситуация не может продолжаться бесконечно. Дальнейшее промедление со вступлением в силу адаптированного ДОВСЕ ставит под угрозу само существование Договора и чревато серьезными последствиями для сбалансированной системы европейской безопасности, созданной нашими общими усилиями. Республика Беларусь сделала свой выбор в сторону сохранения режима контроля над вооружениями в Европе, теперь слово за странами — членами НАТО и их союзниками. Им решать, есть ли у ДОВСЕ будущее. Если нет, то Беларуси уже сейчас необходимо обдумывать альтернативные формы и методы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор об обычных вооруженных силах в Европе [Электронный ресурс] // The Organization for Security and Co-operation in Europe website. Mode of access: <http://www.osce.org/documents/doclib/1990/11/13752_ru.pdf>. Date of access: 12.10.2006.
2. Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе [Электронный ресурс] // The Organization for Security and Co-operation in Europe website. Mode of access: <http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_ru.pdf>. Date of access: 12.10.2006.
3. Официальные выводы Второй конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и Итогового акта переговоров о численности личного состава [Электронный ресурс] // The Organization for Security and Co-operation in Europe website. Mode of access: <http://www.osce.org/documents/doclib/2005/04/13763_ru.pdf>. Date of access: 12.10.2006.
4. Заключительный акт Конференции государств — участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе [Электронный ресурс] // The Organization for Security and Co-operation in Europe website. Mode of access: <http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_ru.pdf>. Date of access: 12.10.2006.

«Договор об обычных вооруженных силах в Европе и перспективы укрепления европейской безопасности» (Александр Сычёв)

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) более десяти лет играл ключевую роль в поддержании архитектуры европейской безопасности. В соответствии с положениями ДОВСЕ было снято с вооружения и утилизировано почти 60 тыс. единиц обычных вооружений, что вдвое сократило общее количество оружия на континенте.

Во второй половине 1990-х гг. стало очевидно, что Договор, основанный на балансе сил двух групп стран-участниц — Организации Варшавского Договора и НАТО, уже не отражает кардинальных изменений геополитической ситуации в Европе. Это обусловило необходимость адаптации ДОВСЕ, которая проходила в 1997—1999 гг. и завершилась подписанием Соглашения об адаптации Договора на саммите ОБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 г.

Соглашение об адаптации предполагает переход от ограничений, основанных на групповом балансе сил двух военно-политических союзов, к индивидуальной системе ограничений для каждого государства-участника, что позволяет эффективно предотвратить возможность крупномасштабного военного развертывания.

Однако адаптированный ДОВСЕ не может вступить в силу на протяжении последних семи лет. Большинство стран-участниц заявляют о том, что ратифицируют Соглашение об адаптации только после того, как Российская Федерация полностью выполнит так называемые стамбульские обязательства по выводу своих вооруженных сил с территории Грузии и Молдовы, и продолжают считать действующий ДОВСЕ краеугольным камнем европейской безопасности.

В ходе третьей Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ в мае—июне 2006 г. Российская Федерация и Республика Беларусь наглядно продемонстрировали своим партнерам несостоятельность действующего Договора 1990 г. и его несоответствие современной военно-политической обстановке на европейском континенте, призвав предпринять все усилия по ратификации адаптированного ДОВСЕ в ближайшее время.

Дальнейшее промедление со вступлением в силу адаптированного ДОВСЕ ставит под угрозу само существование Договора и чревато серьезными последствиями для сбалансированной системы европейской безопасности. Сложившаяся ситуация заставляет задуматься об альтернативных методах укрепления как национальной, так и европейской безопасности.

«The Treaty on Conventional Armed Forces on Europe and prospects for strengthening European Security» (Alexandr Sychev)

The Treaty on Conventional Armed Force in Europe (CFE) has played a key role in maintaining the European security architecture for more than 10 years. In accordance with the provisions of the CFE Treaty almost 60 thousands pieces of conventional weapons were destroyed, which had halved the overall amount of armaments in Europe.

In the second half of the 1990s it became evident that the CFE Treaty based on the balance of forces between two groups of states – the Warsaw Treaty Organization and NATO, – did not reflect the drastic changes in the geopolitical situation in Europe. This stipulated the adaptation of the Treaty, which took place in 1997–1999 and resulted in the signing of the Agreement on Adaptation of the CFE Treaty in Istanbul in November 1999.

The Agreement on Adaptation implied the transition from the limitations based on the group balance of forces between two politico-military unions to the individual system of the limitations for each State Party. This allows effectively to prevent a possibility of a large-scale military deployment.

However, the adapted CFE Treaty could not enter into force for the last seven years. The majority of the participating States argue that they will ratify the Agreement on the Adaptation of the CFE Treaty only after the Russian Federation fulfils the so-called «Istanbul commitments» on withdrawal of its military forces from the territories of Georgia and Moldova. They also continue to consider the current CFE Treaty as a cornerstone of European security.

At the Third CFE Review Conference in May–June 2006 the Russian Federation and the Republic of Belarus clearly demonstrated the invalidity of the current CFE Treaty of 1990 and its inconsistency with the modern politico-military situation on the European continent to their partners and urged them to undertake every effort to ratify the adapted CFE Treaty at the earliest convenience.

Further delay in the entry into force of the adapted CFE Treaty threatens the very existence of the Treaty and may result in the collapse of the balanced system of European security. It makes us think about alternative methods of strengthening national as well as European security.