

ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Значение Договора об обычных вооруженных силах в Европе как важного инструмента в поддержании европейской безопасности

*Гарипов Р.Ш.**

Количественные и качественные параметры обычных вооружений и вооруженных сил – своих собственных, союзников и противников: их размеры и структура, локализация и конфигурация, степень их боеготовности и мобильности – были и остаются критическими как при анализе собственной безопасности отдельных государств и групп стран, так и при оценке возможной угрозы извне.

В основе советской военной доктрины с 1950-1960-х гг. лежали концепции ракетно-ядерной войны, в соответствии с которыми обычные и ядерные средства должны были использоваться в тесном взаимодействии. В семидесятые годы роль обычных вооружений представлялась уже более самостоятельной, так как предусматривалась возможность ведения боевых действий без применения ядерного оружия, то есть обычными средствами. Как говорится в литературе тех лет: «Разрабатывая способы ведения боя в условиях ядерной войны, советская военная наука не исключает и возможности ведения боевых действий с применением только обычных средств борьбы»¹. Основные задачи советских сухопутных войск формулировались как «уничтожение опе-

* Гарипов Руслан Шавкатович – к.ю.н., заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета юриспруденции Казанского государственного педагогического университета.

¹ См.: Военная история: Учебник для военных училищ. М.: Военное издательство Министерства обороны СССР, 1971. С. 345.

ративно-тактических средств ядерного нападения противника, разгром его группировок на континентальном театре военных действий, овладение вражеской территорией»².

Организация Варшавского договора достигла значительного перевеса в области обычных вооружений по сравнению с НАТО. Так, например, соотношение между ОВД и НАТО по танкам оценивалось как два к одному. По артиллерии соотношение между Организацией Варшавского договора и НАТО составляло три к одному.³ Постепенно формировавшееся понятие необходимой достаточности, позволило начать движение в сторону сокращения гигантского потенциала обычных вооружений, накопленного в Европе.

На Западе в 60-70-е гг. считалось, что война в Европе может быть только краткосрочной с высокой вероятностью эскалации до глобального ядерного уровня, и доминировала концепция ядерного сдерживания, то есть стабилизации стратегической ситуации на основе угрозы применения ядерного оружия первыми. Это означало, что наступательная стратегия в ракетно-ядерной области считалась стабилизирующей. В области обычных средств, наоборот, стабилизирующей представлялась оборонительная стратегия.⁴

Если в области ограничения и сокращения ядерных вооружений большая часть переговорного процесса по понятным причинам происходит на двустороннем уровне между государствами – членами «ядерного клуба», то в области обычных вооружений велика роль многосторонних международных институтов, которые не только осуществляют совещательные и контролирующие функции, но и выступают в роли организатора самого переговорного процесса. Особая роль в области переговоров по обычным вооружениям принадлежит Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

В интересах укрепления военной стабильности и безопасности в Европе на встрече СБСЕ в рамках дальнейших шагов, состоявшейся в Вене в 1986-1989 гг., был утвержден мандат переговоров об уровнях обычных вооруженных сил в Европе.

Эти переговоры были проведены в рамках СБСЕ 23 государствами-участниками, входившими в НАТО и в Организацию Варшавского до

² См.: Военно-технический прогресс и Вооруженные Силы СССР. М., 1982. С. 315.

³ См.: The Military Balance 1988-1989 // International Institute for Strategic Studies. London: IISS, 1988. P. 237.

⁴ См.: Freedman L. The Evolution of Nuclear Strategy. New York, 1981. P. 255.

говора (ОВД). Они увенчались подписанием в Париже 19 ноября 1990 г. юридически обязательного соглашения, известного как Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Договор является сложным правовым документом, закрепившим баланс обычных вооруженных сил в Европе, он состоит из 23 статей и ряда протоколов к нему.

В Договоре содержатся положения, направленные на установление военного баланса между двумя военно-политическими союзами на более низком уровне вооружений. Прежде всего Договором были определены равные для обоих блоков предельные уровни по основным системам вооружений и техники. Это пять основных категорий обычных вооружений: по 20000 боевых танков; по 20000 артиллерийских орудий калибром 100 мм и выше; по 30000 боевых бронированных машин; по 6800 боевых самолетов и по 2000 ударных вертолетов.⁵ Район применения ДОВСЕ включает все континентальные и островные территории государств-участников от Атлантического океана до Уральского хребта. Договором в пределах охватываемой им территории европейских государств НАТО и стран Варшавского договора (территория СССР вплоть до Урала, территория азиатской части Турции за исключением района, примыкающего к границам с Ираном, Ираком и Сирией) было выделено несколько подрегионов, где обеим группам государств разрешалось иметь равное количество вышеупомянутых систем вооружения.

Во-вторых, в соответствии с т.н. «правилом достаточности», было установлено количество вооружений, которым может обладать любая отдельно взятая страна: не более одной трети от установленных Договором общих пределов.

В-третьих, Договором было определено, что вооружения и техника сверх согласованных пределов должны быть уничтожены в течение 40 месяцев со дня его вступления в силу.⁶ Особо необходимо подчеркнуть, что ограничение обычных вооружений в Европе не должно вести к их увеличению в других регионах. Так, например, в феврале 1995 г. Беларусь заявила о том, что у нее нет средств на уничтожение боевых

⁵ См.: OSCE Handbook. Third Edition. Vienna: Published by the Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe, 2002. P. 128.

⁶ См.: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Paris, 19 November 1990 // The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993 / Arie Bloed (Ed.). Dordrecht/Boston/London, 1993. P. 1223.

танков и она предпочитает продать их. В дальнейшем, получив помощь от Запада, процесс уничтожения боевой техники все же был завершен, хотя и с опозданием.⁷

В ходе Обзорной конференции по рассмотрению действия Договора об ОВСЕ (Вена, май-июнь 1996 г.) был достигнут компромисс, согласно которому фланговые зоны, определенные Договором, оставались неизменными, но Россия получала дополнительно 3 года для приведения численности своих вооружений в соответствие с фланговыми ограничениями.⁸

В-четвертых, Договором предусмотрен строгий режим обмена информацией (ст. XIII), который дополняется режимом контроля, включающим инспекции и наблюдение за уничтожением ограничиваемых Договором единиц техники (в конкретно оговоренных местах). Обмен информацией и взаимная возможность ее проверить явились важным достижением государств – участников Договора.⁹

С середины ноября 1992 г. по середине марта 1993 г. было проведено более 100 инспекций.¹⁰ Всего же с момента вступления Договора в силу в 1992 г. и до его модификации в 1999 г. было проведено около 5700 инспекций всеми государствами – участниками Договора.¹¹

Договором выделяются 4 различных типа инспекций. Впоследствии в ходе модификации ДОВСЕ в 1999 г. было добавлено еще 2 разновидности.¹² В документе четко прописываются все права и обязанности инспекторов, условия и правила их работы. При въезде им предоставляются транспортные средства, жилые и рабочие помещения, а также обеспечивается питание и необходимая медицинская помощь.

⁷ См.: Jorg Wallner. The Implementation of Conventional Arms Control Agreements // OSCE Yearbook 1995/1996. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. –Baden-Baden, 1997. P. 243.

⁸ См.: Батюк В.И. Вопрос соблюдения договоренностей в российско-американских отношениях // Россия и международные режимы безопасности. Сборник работ участников проекта «Российская политическая культура и международное право» / Под ред. А.Д. Богатурова М., 1998. С. 11.

⁹ См.: Heinz Kluss. Die Abrüstung konventioneller Streitkräfte und ihre Kontrolle. Erste praktische Erfahrungen // Europa – Archiv. 1993. № 6. P. 167.

¹⁰ См.: Джейн Шарп. Контроль за обычными вооружениями в Европе // Ежегодник СИПРИ 1993. Международная безопасность и разоружение. М.: Наука, 1993. С. 228.

¹¹ См.: Ernst-Otto Czempel. Ten Years of Verification-Developments and Perspectives // OSCE Yearbook 2002. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 2003. P. 277.

¹² См.: Guido Den Dekker. The Law of arms control. International Supervision and Enforcement. Printed in the Netherlands: Kluwer Law International, 2001. P. 201.

Инспекторы имеют право беспрепятственного доступа к любому объекту контроля в пределах обозначенного района, однако при осуществлении своих функций непосредственно не вмешиваются в деятельность, проводимую на месте инспекции.

Что касается ежегодного обмена информацией, то он должен осуществляться к 15 декабря каждого года в письменной форме по дипломатическим каналам. Все государства-участники несут ответственность за предоставленную ими информацию.¹³

Наконец, Договор содержит мандат специального органа под названием Совместная консультативная группа (СКГ), учреждаемого в Вене в качестве форума для проведения дальнейших консультаций с участием представителей всех сторон.

Каждое государство-участник имеет право поднять любой вопрос в СКГ, связанный с исполнением Договора. Совместная консультативная группа может предлагать поправки к Договору. Все ее решения принимаются на основе консенсуса.

После заключения ДОВСЕ были начаты новые переговоры – о численности личного состава вооруженных сил. Результатом этих переговоров явился Итоговый акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе (Соглашение об ОБСЕ – 1А). Это Соглашение, подписанное на Хельсинкской встрече на высшем уровне 10 июля 1992 г., устанавливает ограничения на численность личного состава воинских формирований за исключением военно-морских сил морского базирования, сил внутренней безопасности и сил, находящихся под командованием ООН.

Соглашение состоит из 8 пунктов. В первом содержатся ограничения для семи категорий постоянных войск и одного типа резервных войск. Также указаны три типа военного персонала, не подлежащего ограничению. Во втором пункте содержатся непосредственно ограничения для каждого участника Договора об ОБСЕ. В третьем указаны сроки предварительного запроса на разрешение изменения ограничений: 42 дня в большинстве случаев. В четвертом – условия обмена информацией. Пятый предусматривает меры по стабилизации. Шестой оговаривает проверку выполнения Соглашения. Седьмой содержит условия пересмотра Соглашения. В восьмом пункте говорится,

¹³ См.: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Paris, 19 November 1990 // The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993 / Arie Bloed (Ed.). Dordrecht/Boston/London, 1993. P. 1223.

что продолжительность действия Соглашения соответствует продолжительности действия Договора об ОБСЕ и само оно может быть дополнено или изменено.

В соответствии с Итоговым актом каждому государству разрешалось иметь определенное количество войск (России – 1 млн. 450 тысяч человек, ФРГ – 345 тысяч человек, Украине – 450 тысяч человек и т.д.).¹⁴

Что касается США, то они приняли решение сократить свои вооруженные силы (личный состав) в Европе до 100 тысяч человек, что намного ниже уровня, принятого по Соглашению об ОБСЕ – 1А (250 тысяч человек, при существующей численности в 175 тысяч человек).¹⁵

В отличие от ДОВСЕ, Соглашение об ОБСЕ – 1А является документом политически, а не юридически обязывающего характера.

Соглашение об ОБСЕ – 1А явилось подтверждением того, что не только Германия (согласно послевоенным договоренностям) обязана иметь ограниченный военный контингент, но и все остальные европейские страны.¹⁶

Договор об ОБСЕ и Соглашение об ОБСЕ – 1А вступили в силу 9 ноября 1992 г. Предполагалось, что установленные этими документами ограничительные уровни будут достигнуты к 16 ноября 1995 г. В результате объединения Германии, а также распада бывшего Советского Союза и Чехословакии число государств – участников Договора об ОБСЕ и Соглашения об ОБСЕ – 1А в настоящее время достигло 30.

Сокращение вооружений по ДОВСЕ, законченное в 1995 г., привело к снятию с вооружения 58 тысяч единиц оружия и боевой техники, что означало снижение вооружений на континенте почти наполовину. Более миллиона военнослужащих были уволены с действительной службы. В соответствии с предусмотренными в Договоре положениями о верификации (проверке) выполнения принятых странами обязательств было проведено почти 2,5 тысячи инспекций.¹⁷

¹⁴ См.: Итоговый акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе. Хельсинки, 10 июля 1992 г. // Внешняя политика и безопасность современной России. Хрестоматия в двух томах. Том 2. Документы / Сост. Т.А. Шакеина. М., 1999. С. 113-114.

¹⁵ См.: Ежегодник СИПРИ 1993. Международная безопасность и разоружение. М.: Наука, 1993. С. 315.

¹⁶ См.: Jozef Goldblat. Arms control. The new guide to negotiations and agreements. – Printed in Great Britain by The Cromwell Press Ltd, 2002. P. 226.

¹⁷ См.: Кафка А. Некоторые проблемы взаимодействия России и европейских международных организаций в области контроля над обычными вооружениями // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Под ред. Д. Тренина. М., 2000. С. 244.

Вскоре после подписания концептуальное положение Договора о поддержании численного военного паритета между двумя группами государств перестало работать. Распад Организации Варшавского договора и расширение блока НАТО привели к тому, что обычные силы НАТО и России в Европе характеризуется соотношением примерно три к одному.¹⁸ Таким образом, полностью был ликвидирован положенный в основу Договора принцип равенства сил между двумя противостоящими группировками в Европе.

Стремясь адаптироваться к переменам, вызванным окончанием холодной войны, особенно распадом Организации Варшавского договора, государства – участники Договора поручили своим делегациям в СКГ в мае 1996 г. (на первой Конференции по рассмотрению действия Договора об ОВСЕ) начать консультации, направленные на улучшение действия Договора в изменяющейся обстановке в области безопасности в Европе. Результатом первой Конференции по рассмотрению действия Договора об ОВСЕ явился Заключительный документ, где подчеркивались значение и важность Договора, достигнутые результаты и необходимость его модификации.¹⁹

На встрече в Хельсинки в 1997 г. президенты России и США приняли совместное заявление, в котором был затронут вопрос о расширении НАТО и впервые появилась фраза о том, что страны – члены НАТО не имеют ни намерения, ни плана, ни причины размещать ядерное оружие на территории новых членов. В подписанном в мае того же года Основопологающем акте об отношениях между Россией и НАТО к этому обязательству была добавлена фраза о том, что НАТО не намеревается также размещать там какие-либо значительные контингенты своих обычных вооруженных сил.²⁰

По мнению некоторых специалистов, целесообразно было бы сохранить принцип ДОВСЕ от 1990 г. о том, что ни одна группа государств (то есть союз) не должна превышать 50% от общей суммарной численности ограничиваемых вооружений в зоне действия Договора.

¹⁸ См.: Feinsteinl. Factfile: weapons in Europe before and after CFE // Arms Control Today. March 1993. P. 28.

¹⁹ См.: Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength. Vienna, 31 May 1996 // The Arms Control Reporter. 1996. P. 407. D. 88.

²⁰ См.: Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation. Paris, 27 May 1997 // NATO Review. Special Insert – Documentation. 1997. № 4. P. 9.

Это означало бы, что вступление в НАТО новых государств требует соответствующего сокращения вооружений союза, чтобы коллективный уровень блока оставался в пределах 50% от суммы вооружений всех стран – участниц Договора. То же требование в зоне сокращений относилось бы к странам – участницам Ташкентского договора коллективной безопасности от 1992 г.²¹

В отличие от биполярного характера ранее принятого Договора, в адаптированном документе, необходимо было отразить интересы всех государств-участников, что должно было привести к более сложной структуре Договора.²²

Переговоры были завершены 19 ноября 1999 г. на Стамбульской встрече глав государств и правительств стран – участниц ОБСЕ. 30 глав государств и правительств подписали Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (называемое также «Адаптированный договор об ОБСЕ»).

Главное в обновленном ДОВСЕ – это трансформация зонально-групповой основы Договора (по признаку членства в военных союзах времен холодной войны) в систему национальных (для всех категорий ограничиваемых Договором вооружений и техники – ОДВТ) и территориальных (для наземных сил, то есть для танков, артиллерии и ББМ) уровней для каждого государства-участника. По первоначальному Договору об ОБСЕ у каждой из двух групп государств – НАТО и Варшавского пакта – были свои предельные групповые уровни. Теперь же Адаптированный договор позволяет тому или иному государству-участнику иметь определенное количество вооружений на национальном уровне, что означает установление предельного уровня для сил, которые этой стране разрешается развертывать во всем подпадающем под действие Договора районе, а также фиксирует предельный территориальный уровень, определяющий то количество сил, которое разрешается иметь на территории данного государства (включая любые иностранные силы).

Новое качество Договора – охват ограничительным, инспекционным и информационным режимами динамических изменений количества ОДВТ. В нем четко зафиксированы параметры для временного превышения территориальных предельных уровней в кризисных си-

²¹ См.: Арбатов А. Безопасность: российский выбор. М.: ЭПИ центр, 1999. С. 479.

²² См.: Wolfgang Zellner, Pal Dunay. When the Past Meets the Future – Adapting the CFE Treaty // OSCE Yearbook 1997. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 1998. P. 298.

туациях. Подлежат уведомлению и контролю все значительные в военном отношении трансграничные перемещения наземных ОДВТ.

Расширены меры контроля за соблюдением соглашения: процедура обмена информацией предусмотрена один раз в квартал (по старому варианту Договора – один раз в год), увеличены квоты инспекций, особый режим транспарентности предусмотрен для случаев превышения национальных предельных уровней вооружений.

Эти новые предельные уровни также представляют собой новый шаг вперед в процессе разоружения в Европе. В общей сложности должны быть уничтожены 11000 единиц вооружений – боевые танки, артиллерийские системы и боевые самолеты. Это приведет к сокращению количества обычных систем вооружений в Европе примерно на 10%. Осуществление Адаптированного договора об ОВСЕ должно начаться после его ратификации парламентами всех соответствующих государств.²³

Внося свой вклад в создание усиленного режима стабильности в Центральной Европе, Россия в рамках Адаптированного ДОВСЕ взяла политические обязательства по мерам сдержанности, в частности в размещении сил на территории Калининградской и Псковской областей,²⁴ но зарезервировала право осуществлять их оперативное развертывание на севере страны в случае изменения военно-политической обстановки.

Ряд европейских государств все еще остаются вне рамок ограничений Договора (например, три страны Балтии), хотя Адаптированному ДОВСЕ придан открытый характер.

Оценивая модернизированный ДОВСЕ, надо признать, что он является плодом компромисса. Не удалось убрать из Договора положение о фланговых ограничениях. Натовцы не пошли на то, чтобы распространить охват территориальными ограничениями и на авиационный компонент ОДВТ. Рядом авторов предлагается и дальнейшая модернизация Договора.

На наш взгляд, дальнейшая модернизация ДОВСЕ могла бы заключаться в следующем:

– Осуществить дальнейшие сокращения уровней вооружений для всех государств – участников ДОВСЕ. Речь должна идти о том, что

²³ См.: Справочник ОБСЕ. Третье издание. Вена: Публикация Секретариата Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, 2000. С. 162.

²⁴ См.: Pal Dunay, Wolfgang Zellner. The Adaptation of the CFE Treaty – Between Creeping Marginalization and a New Conceptual Definition of European Arms Control // OSCE Yearbook 1999. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 2000. P. 355.

в новых геостратегических условиях целесообразно зафиксировать меньшие потолки по танкам и по другим видам ограничиваемых вооружений.

– Расширить перечень ограничиваемых вооружений, включив в него, например, артиллерию калибра менее 100 мм и другие виды вооружений.

– Включить в категории вооружений по территориальным предельным уровням авиационный компонент.

– В настоящее время участниками ДОВСЕ являются 30 государств, а еще 25 стран не участвуют в нем. Поэтому речь должна идти о том, чтобы его участниками стали все государства – члены ОБСЕ, что предусмотрено решениями саммита в Стамбуле. При этом разумеется, должна быть расширена и зона действия Договора. Если сейчас она охватывает только Европу и часть азиатской Турции, то в случае присоединения к ДОВСЕ всех государств – участников ОБСЕ она должна охватывать все пространство безопасности ОБСЕ от Ванкувера до Владивостока. Вследствие расширения зоны его действия необходимо будет, на наш взгляд, внести корректировку в название документа: Договор об обычных вооруженных силах государств – участников ОБСЕ, что будет более точно отражать его характер и направленность.

25 июня 2004 г. Государственная Дума Российской Федерации ратифицировала Соглашение об адаптации ДОВСЕ, подтвердив, таким образом, выполнение принятых на себя в рамках Договора обязательств. В сопроводительном письме главы государства на имя председателя Госдумы отмечалось, что ратификация Соглашения «позволит укрепить обороноспособность РФ, поскольку в результате выполнения Адаптированного договора будет существенно уменьшен потенциал обычных вооруженных сил крупных в военном отношении европейских стран, США и Канады, а также их наступательные возможности»²⁵.

На сегодняшний день Соглашение об адаптации ДОВСЕ ратифицировали кроме России только три государства: Украина, Белоруссия, Казахстан, и поэтому оно еще пока официально не вступило в силу, однако фактически выполняется всеми государствами-участниками.

²⁵ См.: 25-06-2004 Госдума ратифицировала Соглашение об адаптации ДОВСЕ // <http://news.izvestia.ru/politic/news85988>.