

Судьба ДОВСЕ

Почему Договор не стал краеугольным камнем европейской безопасности?

Николай Извеков*,

Вице-президент Внешнеполитической ассоциации

14 июля 2007 г. был опубликован Указ Президента России “О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров” (ДОВСЕ). Этот шаг был мотивирован исключительными обстоятельствами, относящимися к содержанию ДОВСЕ, которые затрагивают безопасность Российской Федерации и требуют принятия с ее стороны безотлагательных мер.

Правовой основой этого явилась ст. XIX Договора, в которой предусматривались возможности выхода из него для государств-участников при определенных неблагоприятных для них обстоятельствах.

Таким образом, можно констатировать, что приостановка действия ДОВСЕ для России, которая до сих пор строго его выполняла, была сугубо вынужденной мерой, продиктованной заботой о безопасности страны.

Однако, чтобы выявить подлинные причины нынешней ситуации вокруг Договора, необходимо обратиться к истокам, то есть проследить как она развивалась в предыдущие годы, начиная со времени его подписания.

Как известно, Договор об обычных вооруженных силах в Европе был подписан 19 ноября 1990 г. в Париже, хотя переговоры по проблеме сокращения обычных вооружений велись в Вене. Документ подписали 16 стран-членов НАТО и 6 государств-членов ОВД. По условиям Договора предусматривались сокращения с последующим установлением потолков (лими-

тов) для каждого из военно-политических союзов в Европе по пяти видам обычных вооружений, имеющих наступательный характер.

Таковыми *были* признаны боевые танки, боевые бронированные машины, артиллерийские орудия калибром от 100 мм и выше, боевые самолеты (бомбардировщики, штурмовики и истребители), ударные вертолеты.

* В 1989–1991 гг. автор был заведующим отделом Управления по проблемам ограничения вооружений и разоружения МИД СССР.

Для каждого из военных блоков были определены следующие итоговые лимиты вооружений.

Они были следующими: боевые танки – 20 тыс., боевые бронированные машины (ББМ) – 30 тыс., артиллерийские системы – 20 тыс., боевые самолеты – 6,8 тыс., ударные вертолеты – 2 тыс.

В тексте ДОВСЕ были очерчены границы района его применения, которые охватывали почти все страны Западной, Центральной и Восточной Европы, включая практически всю европейскую часть Советского Союза.

Был предусмотрен механизм контроля за выполнением Договора и создан постоянно действующий орган – Совместная консультативная группа (СКГ), размещившаяся в Вене.

Договор позволил тогда приступить к уменьшению уровня военного противостояния и существенно сократить военные потенциалы двух военных союзов. Были созданы условия для обеспечения прозрачности военной деятельности и повышения степени доверия на Европейском континенте.

Но очень скоро наступил период “геополитической перетряски”, затронувшей в основном восток Европы. К моменту, когда ДОВСЕ, после ратификации всеми участниками вступил в силу (1992 г.), перестала существовать Организация Варшавского Договора (ОВД) и распался Советский Союз.

Таким образом, блоковые принципы ДОВСЕ рухнули. В результате объединения Германии, которое произошло накануне подписания ДОВСЕ, территория бывшей ГДР была включена в НАТО. Позднее вступили в НАТО бывшие члены ОВД – Венгрия, Польша, Чехия, что еще больше усилило дисбаланс в военных силах на Европейском континенте.

В итоге Россия оказалась наиболее проигравшей стороной.

Наши лучшие по техническому оснащению и уровню боевой подготовки группы войск в Германии, Венгрии, Польши были выведены и расформированы. Ударные группировки войск первого эшелона также были утрачены на территории Прибалтики, на Украине, в Закавказье. Наконец, огромное количество боевой техники, выведенной из европейской части, было брошено ржаветь за Уралом.

Иными словами, обстоятельства, непосредственно связанные с содержанием ДОВСЕ, изменились настолько, что мог вполне быть применен известный принцип международного договорного права – *“rebus sic stantibus”* (неизменность обстоятельств). Он, обычно, трактуется так, договор действует до пор, пока сохраняются обстоятельства, существовавшие на момент его заключения. Это означало, что Договор должен быть отменен, либо изменен.

Но понятно, что руководство альянса оказалось заинтересованным в сохранении ДОВСЕ в первоначальном виде.

Только усилиями российских военных и дипломатов удалось добиться того, чтобы представители государств-участников ДОВСЕ сели за стол переговоров с целью выработать модифицированный вариант Договора, более соответствующий изменившимся условиям.

После довольно долгих и жестких переговоров в таком формате к концу 1999 г. удалось достичь ряда договоренностей, которые устраивали обе стороны. Суть их сводилась к следующему:

– зафиксирован отказ от группового (блокового) подхода и переход на принцип ограничения вооружений для каждого государства-участника (национальные уровни);

– Россия получила возможность изменить в сторону сокращения свои фланговые (южную и северную) зоны;

– Россия смогла осуществить временное развертывание на территории Грузии вооружений и военной техники в интересах проведения контртеррористической операции на Северном Кавказе.

В свою очередь, страны НАТО обязались соблюдать национальные уровни вооружений и не наращивать на территории государств НАТО группировки войск, а также принять меры по охвату договором новых членов альянса.

Можно сказать, что в целом достигнутые тогда договоренности отвечали интересам России и должны рассматриваться как успех нашей дипломатии. В ноябре 1999 г. во время проведения конференции государств-участников ДОВСЕ в Стамбуле было подписано Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Это Соглашение должно быть ратифицировано государствами-участниками, его подписавшими. Но как раз в этом вопросе и возникла проблема. Ее суть заключается в следующем.

Уже после подписания Соглашения об адаптации ДОВСЕ, геополитическая ситуация на востоке Европы продолжала изменяться не в пользу России. Бывшие ранее в составе ОВД страны – Болгария, Румыния, Словакия, а также бывшие союзные республики Прибалтики – присоединились к НАТО. Разумеется, это также отрицательно повлияло на баланс сил на Европейском континенте.

Свое намерение вступить в альянс продекларировали Грузия, Азербайджан, а также Украина, хотя большинство ее жителей не разделяет подобных устремлений. Кроме того, намечается передислокация дальше на восток американских военных баз и объектов на

новые стратегические позиции на территории Болгарии и Румынии.

Очевидно, в таких условиях руководство НАТО посчитало для себя невыгодным ратификацию адаптированного ДОВСЕ.

Поэтому натовцы стали прибегать к надуманным предложениям с тем, чтобы оправдать “задержку” с его ратификацией. С этой целью со стороны НАТО активно попытались использовать требование о выводе российских войск с территории Грузии и Приднестровской Молдавской Республики, хотя этот вопрос совершенно не был связан с Договором.

Естественно, такое положение наносило ущерб интересам России, способствуя подрыву ее безопасности. Более того, поведение государств НАТО, по сути дела, противоречило основополагающему принципу ДОВСЕ – “обеспечению равной и одинаковой безопасности”. В его ратифицированном тексте это важное положение записано в следующей редакции: “настоящий Договор не имеет целью оказать отрицательное воздействие на интересы безопасности любого государства”.

Тем не менее, на протяжении нескольких лет Россия предпринимала неоднократные усилия для того, чтобы Соглашение об адаптации ДОВСЕ вступило в силу после ратификации его всеми государствами-участниками Договора.

Так, Россия, стремясь подать пример странам НАТО, ратифицировала модифицированный вариант. Но ее примеру последовали лишь Казахстан и Украина (Белоруссия ратифицировала Соглашение об адаптации самой первой).

Однако государства НАТО остались “сидеть все в той же твердокаменной позиции” отказа от ратификации Соглашения об адаптации. Именно эта

позиция стран-участниц альянса не позволила достичь каких-либо результатов на прошедшей в середине 2006 г. 3-й конференции по обзору действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе.

При завершении этой конференции российский представитель сделал следующее заявление: "Попытки использовать заинтересованность России в сохранении и совершенствовании режима ДОВСЕ в качестве средства давления на нее по не относящимся к Договору вопросам абсолютно контрпродуктивны. Россия заинтересована в этом режиме в той же степени, что и другие его участники – не меньше, но и не больше. С учетом нежелания стран НАТО вести дело к запуску процесса ратификации Соглашения об адаптации Российская Федерация намерена провести всеобъемлющий анализ существующей ситуации... О результатах этого анализа государства-участники ДОВСЕ будут проинформированы".

По существу это заявление представляло собой слегка завуалированное и выраженное традиционным дипломатическим языком предупреждение в адрес натовских государств. Но тогда они почему-то предпочли пропустить мимо ушей и не приняли во внимание этот достаточно серьезный сигнал о том, что Россия готовится пересмотреть свою позицию в отношении ДОВСЕ.

Момент истины вокруг вопроса о будущем ДОВСЕ наступил в 2007 г. 26 апреля Президент России в Послании Федеральному Собранию подчеркнул целесообразность в случае отсутствия прогресса в переговорах с партнерами по Договору объявить мораторий на исполнение Россией обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе.

Следуя принципу поиска конструктивного выхода из создавшегося положения, во второй половине мая 2007 г.

в рамках Совета Россия-НАТО были проведены консультации по вопросу о ДОВСЕ, которые не привели к каким-либо результатам. Затем в контексте реализации своей инициативы от 28 мая 2007 г. Россия обратилась к депозитарию ДОВСЕ – правительству Нидерландов с призывом созвать 12–15 июня 2007 г. в Вене чрезвычайную конференцию государств-участников Договора.

Это предложение основывалось на ст. XXI (п. 2) данного документа, которая предусматривала такую возможность в случае, если государство-участник сочтет, что возникли исключительные обстоятельства, влияющие на действие Договора. Конференция для рассмотрения этих обстоятельств, как сказано в тексте Договора, должна быть созвана через 15 дней после получения просьбы депозитарием.

В ходе чрезвычайной конференции государств-участников ДОВСЕ Россия конкретно изложила суть ряда относящихся к Договору обстоятельств, которые на деле подрывают жизнеспособность Договора. Они описаны в позиционном документе, представленном российской делегацией и выглядят следующим образом:

1. Уклонение Республики Болгарии, Венгерской Республики, Республики Польша, Румынии, Словацкой Республики, Чешской Республики от оформления изменений в составе групп государств в связи с их присоединением к Вашингтонскому договору 1949 г. (Североатлантическому союзу – НАТО).

Действительно, это выглядит странно, почему ни одно из государств, присоединившихся к НАТО, не заявило о своем желании перейти из "восточной" в "западную" группу? Подобная ситуация не отвечает пониманиям, существовавшим в период заключения Договора. Ведь совершенно очевидно, что фактическое изменение состава

групп его участников должно быть надлежащим образом оформлено.

2. Превышение государствами-участниками, подписавшими или присоединившимися к Вашингтонскому договору 1949 г., групповых ограничений ДОВСЕ в результате расширения альянса.

Такой феномен возник в результате того, что уровни вооружений, установленные по Договору для “западной группы” не были распространены на присоединившиеся к альянсу государства-участники, которые ранее входили в ОВД.

В результате, во всем районе применения со стороны НАТО превышение составляет 5992 боевых танка, 9882 боевых бронированных машины (ББМ), 5111 артиллерийских единиц, 1497 боевых самолетов и 531 ударный вертолет.

Правда, в данном случае – это скорее виртуальное превышение, поскольку оно касается не реально имеющихся вооружений, а лишь относится к правам государств-участников иметь такие вооружения.

Превышения имеются у стран НАТО и во “фланговом районе”, в котором согласно ДОВСЕ у группы государств не может быть больше 4700 танков, 5900 ББМ и 6000 артиллерийских орудий.

Однако по состоянию на 1 января 2007 г. страны НАТО имели во “фланговой зоне” на 1254 танка, 2691 ББМ и 1590 артиллерийских единиц больше уровней, установленных Договором.

Речь идет о совершенно реальных цифрах, а отнюдь не виртуальных (допустимых) величинах.

Россия обоснованно считает, что эти нарушения являются существенными, поскольку затрагивают основы договорных отношений между сторонами и ставят под вопрос дальнейшую ценность и возможность этих отношений в области, регулируемой Договором.

По сути, эти нарушения равнозначны отказу от договорного обязательства, поскольку они:

– обесценивают Договор для российской стороны;

– вызывают у российской стороны обоснованные сомнения в том, что в будущем Договор будет должным образом соблюдаться странами НАТО;

– подрывают цели Договора.

3. Негативное воздействие планируемого размещения обычных вооружений Соединенных Штатов Америки на территориях Республики Болгария и Румынии на соблюдение “групповых” ограничений ДОВСЕ.

Уже сегодня “западная группа” с учетом Болгарии и Румынии существенно превышает установленные для нее фланговые уровни, согласно ДОВСЕ. Любое дополнительное развертывание обычных вооружений стран альянса на флангах способно лишь усугубить нарушение Договора.

Государства НАТО, прежде всего США, настаивают на том, что Болгария и Румыния относятся к “восточной группе” государств-участников и речь, таким образом, якобы идет о некоем “трансгрупповом” размещении.

Подобная попытка приписать государства, ставшие членами НАТО, к “восточной группе” является “чистым абсурдом”. Но даже если принять этот довод во внимание, то неизменным остается факт, что Договор препятствует размещению американских вооружений на территориях этих стран.

4. Невыполнение рядом государств-участников принятого в Стамбуле политического обязательства об ускоренной ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ.

В Заключительном акте конференции государств-участников ДОВСЕ, (Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.) зафиксировано обязательство всех участников Договора “оперативно предпринять усилия для содействия завершению национальных процедур ратифи-

кации с тем, чтобы Соглашение об адаптации могло вступить в силу как можно скорее". По настоянию стран НАТО это обязательство лишь косвенно обусловлено "приверженностью России "согласованным уровням вооружений и техники". Здесь имеется в виду необходимость соблюдения "фланговых" уровней адаптированного ДОВСЕ. Эти два положения зафиксированы в одном абзаце Заключительного акта.

К концу 2001 г., несмотря на сложную ситуацию на Северном Кавказе, Россия вписалась в "согласованные уровни", предусмотренные для нее.

Однако это не ускорило ратификацию Соглашения об адаптации странами НАТО.

Со второй половины 2001 г. натовские страны, словно забыв о фланговых уровнях, упорно настаивают на "полном выполнении" Россией Стамбульских "договоренностей по Грузии и Молдавии", имея в виду те их аспекты, которые вообще не относятся к Договору.

Невыполнение ключевого "стамбульского обязательства" об ускоренной ратификации Соглашения об адаптации давно лишило государства НАТО какого-либо права апеллировать к Заключительному акту в обоснование своих требований по выполнению Россией двусторонних договоренностей с Грузией и Молдавией.

Приведенные здесь факты показывают, что выдвигаемый странами НАТО предлог для задержки ратификации Соглашения об адаптации является абсолютно искусственным.

5. Невыполнение Чешской Республикой, Венгерской Республикой, Республикой Польша и Словацкой Республикой принятых в Стамбуле обязательств о корректировке территориальных предельных уровней (ТПУ), ограничиваемых Договором вооружений и техники (ОДВТ).

В марте 1999 г. Чехия, Венгрия, Польша и Словакия взяли на себя политические обязательства о корректировке в сторону понижения зафиксированных для них в Соглашении территориальных уровней вооружений. Они были подтверждены при подписании Соглашения об адаптации ДОВСЕ.

Россия, Белоруссия, Украина и Германия на конференции в Стамбуле взяли встречные политические обязательства о сдержанности применительно к своим уровням вооружений и соблюдают их. Однако Чехия, Венгрия, Польша и Словакия до сих пор не предприняли никаких шагов по корректировке своих территориальных предельных уровней по вооружениям.

6. Отрицательное воздействие неучастия Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики в Договоре по выполнению Заключительного акта конференции государств-участников ДОВСЕ (Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.).

В октябре 1991 г. в рамках Совместной консультативной группы было принято решение об исключении территорий Латвии, Литвы и Эстонии из района применения ДОВСЕ. СССР не настаивал тогда на прямой фиксации того, что это относится к вооружениям всех государств-участников ДОВСЕ, поскольку исходил из того, что после вывода советских войск страны Прибалтики будут иметь де-факто демилитаризованный статус.

Принимая в 1999 г. политические обязательства о военной сдержанности в Калининградской и Псковской областях и Ленинградском военном округе, Россия оговорила, что делает это "в нынешней военно-политической ситуации".

С того времени военно-политическое положение в Прибалтике коренным образом изменилось. Латвия, Литва и Эстония увеличили общее количество своих ББМ на 60%, а артиллерии в 3,1 раза. Эти страны вступили в НАТО

и на территории Литвы появились “ограничиваемые Договором вооружения и техника” (ОДВТ) из государств НАТО. В то же время эти государства, несмотря на заявленную готовность, не присоединились к ДОВСЕ.

Совокупность этих обстоятельств ставит под вопрос обоснованность дальнейшего выполнения политических обязательств России о военной сдержанности в Калининградской и Псковской областях, а также Ленинградском военном округе.

На Чрезвычайной конференции государств-участников ДОВСЕ российская делегация не только разъяснила свое видение существующих проблем в связи с Договором, но и внесла ряд предложений, направленных на восстановление его жизнеспособности. Конкретно эти предложения сводятся к следующим пунктам:

- Возвращение Латвии, Литвы и Эстонии в договорное поле ДОВСЕ. Эти страны входят в НАТО, но ограничений на вооружения не имеют и продолжают их наращивать;

- Понижение разрешенных для стран НАТО уровней (потолков) по танкам, самолетам, вертолетам и т.д., то есть тех вооружений, которые регулируются ДОВСЕ. Это необходимо сделать для ликвидации военного преимущества, приобретенного альянсом в результате двух волн расширения;

- Принятие политического решения об отмене фланговых ограничений для России;

- Разработка общего понимания термина “существенные боевые силы”

и проявление соответствующей сдержанности в период до его согласования. Проблема в том, что этот термин, взятый из основополагающего акта Россия – НАТО, не имеет до сих пор конкретного определения.

Например, появление американских войск бригадного уровня в Европе для России является “существенными боевыми силами”;

- Вступление в силу или, по крайней мере, начало временного применения Соглашения об адаптации не позднее 1 июля 2008 г.;

- Разработка условий присоединения к ДОВСЕ новых участников и дальнейшая модернизация Договора.

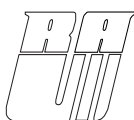
Реакция государств НАТО, участвующих в ДОВСЕ, в целом оказалась неконструктивной, что можно было ожидать. Они отказались поддержать российские предложения, направленные на вывод Договора из тупика и восстановление его жизнеспособности. С их стороны вновь прозвучали призывы выполнить “стамбульские договоренности в отношении Грузии и Молдавии”. В результате согласовать и принять на конференции итоговый документ оказалось невозможным. В заключительном выступлении российская делегация аргументировано показала, что нынешний договор не отражает более баланса интересов стран-участниц, включая Россию. Она подчеркнула, что итоги конференции подтверждают справедливость выводов, сделанных российской стороной на основе анализа ситуации вокруг ДОВСЕ, и ее воздействия на безопасность Российской Федерации.

После такого финала Чрезвычайной конференции государств-участников ДОВСЕ предпринятый Россией в середине июля 2007 г. шаг – приостановление действия Договора – выглядит логичным и совершенно обоснованным.

Наша страна не может более мириться с тем абсурдным положением, которое сложилось вокруг ДОВСЕ и негативно влияет на военно-политическую обстановку

ку на западных рубежах России и на ситуацию в Европе в целом. Конечно, “приостановление действия” представляет собой более “мягкую форму” реакции участника, чем его окончательный выход из Договора. Вместе с тем, она означает четкий сигнал для других государств-участников ДОВСЕ о том, что им предстоит сделать выбор между двумя возможными путями.

С одной стороны – можно пойти на принятие предложений России, и, таким образом, содействовать восстановлению жизнеспособности Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Другой путь – проигнорировать интересы безопасности нашей страны, что приведет к окончательному прекращению действия ДОВСЕ по вине стран НАТО. Иного не дано.



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su>
OBSERVER E-mail: observer@nasled.ru

*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2007 гг.);
- «Современная политическая история России: “Хроника” (1985–2007 гг.)» на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.