

С.А. Костин\*

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ

**Ключевые слова.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ); Договор о европейской безопасности (ДЕБ); Коллективная безопасность; Европейская безопасность.

### ***Kostin S.A. International legal base of the collective security ensuring in Europe***

*The Warsaw Treaty Organization (Warsaw Pact) disintegration in 1991 made essential changes to the architecture of the European security. New collective security models don't correspond the present realities and demand the adaptation to the changed system requirements. The institutes of collective security ensuring need to be reformed.*

*Four years ago, on June 5, 2008, Russia initiated to create reliable basis of collective security in euroatlantic region on the legal and international treaty basis. The draft of such contract was developed in November, 2009 and sent to the states of Europe, the USA, Canada, and also to a number of the international organizations of the region, including NATO. The Russian Federation urged the states, and also the international European organizations, including NATO, to create system of collective security in euroatlantic region on the basis of principles of equal and identical security, provide the safety to all the participants of the contract. Present article says about how the affairs with Russia's initiative are.*

1 августа 1975 года в Хельсинки руководителями тридцати трех государств Европы, а также США и Канады был подписан исторический документ – Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). В то время этот документ сыграл важную роль в деле обес-

---

© Костин С.А., 2012.

\* Аспирант кафедры международного права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (sergey.a.kostin@rambler.ru).

печения мира, безопасности и сотрудничества в евро-атлантическом регионе.

Однако эта роль была бы значительно больше, если бы созданная затем на базе СБСЕ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) серьезно занялась проблемой обеспечения безопасности на континенте. Решает ли эта Организация сегодня вопросы безопасности на европейском континенте? Ответ однозначный: нет, не решает. К сожалению, ОБСЕ занимается больше частными вопросами, и уровня консолидации, необходимого для того, чтобы решать такую сложнейшую проблему, как обеспечение безопасности на европейском континенте, не дает.

Вторым после ОБСЕ серьезным, мощным инструментом поддержания безопасности и стабильности на европейском континенте по праву многие считают Организацию Североатлантического договора – НАТО. Является ли сегодня Атлантический пакт достаточным для того, чтобы решить все проблемы безопасности на территории «старушки» Европы? Ответ также отрицательный.

В противном случае не было бы тех проблем и конфликтов, которые мы получили за последние два десятилетия, как не было бы и тех сложностей, которые мы имеем сегодня. Во всяком случае, явно ряд проблем можно было бы решить за столом переговоров, не прибегая к вооруженным войсковым формированиям. А они сегодня присутствуют в центре Европы, выполняя достаточно сложные задачи. И никто не застрахован от того, что эти задачи станут еще, к сожалению, более масштабными – особенно в свете ряда недавних решений, в том числе по признанию Косово.

Кроме того, НАТО – не универсальная площадка. В НАТО не входит целый ряд стран, и, по всей вероятности, такая ситуация сохранится очень надолго. А раз это так, то тогда НАТО – это все-таки военный блок, в котором присутствуют отдельные государства Европы. Для решения общеевропейских вопросов поддержания безопасности НАТО тоже не годится.

Какой же выход? Выход, как сказал еще в июне 2008 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, был бы в том, чтобы подготовить всеобъемлющий европейский договор, в котором бы участвовали все государства Европы, – не как государства, ассоциированные в какие-то объединения, в блоки, Европейский союз, а именно как государства, поскольку государственная правосубъектность на территории Европы еще никуда не исчезла, – то есть как суверенное образование<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Официальный визит Президента России Д.А.Медведева в Германию, Берлин, 5 июня 2008 года. О встрече Дмитрия Медведева с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии // Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Попытки создания коллективной безопасности в истории Европы были. Известным является пример с предложением ко всем странам Европы подписать так называемый пакт Бриана – Келлога от 27 августа 1928 года. К сожалению, тогда это сделать не удалось. Так, может, новая попытка это сделать будет более успешной?

Для того чтобы обсудить этот вопрос – о том, что могло бы стать основой соответствующего европейского договора, – можно было бы, по мнению России, провести соответствующий европейский саммит, в котором бы участвовали также все государства Европы, не делегируя никому своих полномочий, а действуя от собственного имени. Это касается всех государств и, стало быть, всех граждан большой Европы.

Как представляется, такой инструмент актуален и может принести определенные плоды. Конечно, разработка и заключение такого договора – не панацея. В реальной политике вообще нет никакой панацеи. Но это все-таки движение в правильном направлении, потому что все остальные институты, даже несмотря на их расширение, это все-таки институты, которые построены на иных принципах, не объединяющих, а обособляющих одно европейское государство от другого.

Итак, предложения были сделаны. Россия готова их развивать на всех возможных площадках. Эти предложения на протяжении четырех лет обсуждались с европейскими партнерами, с представителями США и Канады. Никто их не отвергает, но и не торопится осуществлять.

Возвращаясь к ОБСЕ следует напомнить, что последняя, пятая, встреча на высшем уровне в рамках данной Организации состоялась в ноябре 1999 года в Стамбуле. На ней была принята Хартия о европейской безопасности, которая нацеливала на создание в Европе системы международной безопасности. Но дальше заявлений дело не пошло. К сожалению, ни тогда, ни позднее не удалось развернуть деятельность этой Организации таким образом, чтобы сформировать на континенте четкую систему региональной международной безопасности<sup>2</sup>. Можно согласиться с мнением, что значительная часть принимавшихся в рамках ОБСЕ документов, «с точки зрения России, вполне могла бы способствовать укреплению европейской безопасности, если бы они не были преданы забвению вследствие их рекомендательного характера»<sup>3</sup>. В настоящее время ОБСЕ фактически перео-

---

ской Федерации. Департамент информации и печати. 6 июня 2008 года. Информационный бюллетень. С. 10 – 15.

<sup>2</sup> *Моисеев Е.Г.* Европейская безопасность и международное право // *Право и государство: теория и практика.* 2008. № 10 (46). С. 66 – 69.

<sup>3</sup> *Уткин С.В.* Россия и Европейский союз в меняющейся архитектуре безопасности: Перспективы взаимодействия. М.: ИМЭО РАН, 2010. С. 58.

риентирована и в большей степени занимается вопросами прав человека, дистанцируясь от участия в процессе формирования новых моделей европейской системы безопасности.

Тот факт, что ОБСЕ не использует имеющийся у нее потенциал как международной организации в полном объеме, признают и некоторые авторитетные европейские юристы-международники. В частности, В.Г. Витцтум отмечает, что преобразование СБСЕ в ОБСЕ, структуру «очень близкую к настоящей международной организации», является ярким примером «ускоряющегося процесса институционализации»<sup>4</sup>.

Россия, как и ряд стран евроатлантического региона, полагает, что ОБСЕ могла бы стать идеальной площадкой не только для обсуждения, но и для реализации российских предложений по реформе системы европейской безопасности, то есть считает необходимым усилить роль этой Организации. Так считают и некоторые западные юристы-международники. Например, английский профессор Вон Лав говорит о том, что ОБСЕ обладает достаточной компетенцией принимать решения в вопросах, касающихся ее прямого назначения, то есть в вопросах обеспечения коллективной безопасности в европейском регионе<sup>5</sup>.

Попыткой сформировать отдельные элементы системы коллективной безопасности в Европе стал подписанный 19 ноября 1990 года Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), который позднее должен был бы быть адаптирован к современным реалиям.

Сразу после завершения «холодной войны» некоторыми государствами с особым упорством отстаивалась позиция, что лучший способ обеспечения безопасности в Европе – это закрытие иностранных военных баз. Однако впоследствии новые члены НАТО заявили о том, что прием на своей территории иностранных объектов и вооруженных сил является главной инвестицией в национальную безопасность<sup>6</sup>. Фактически в этом вопросе получился поворот на 180 градусов.

Адаптированный после распада Советского Союза ДОВСЕ содержал ряд принципиальных условий. Речь шла о так называемом «пакетном решении», которое заключалось в следующем:

– во-первых, адаптированный ДОВСЕ должны были скорейшим образом ратифицировать все его участники;

<sup>4</sup> Вольфганг Граф Витцтум. Международное право (пер. с немец.). Москва, Берлин, 2011. С. 352–353.

<sup>5</sup> Vaughan Lowe. International Law. Oxford, university press. 2007. P. 14.

<sup>6</sup> Кулебякин В.Н. Европейская безопасность и Договор об обычных вооруженных силах в Европе // Московский журнал международного права. 2009. № 2. С. 76–89.

– во-вторых, предполагалась полная отмена фланговых ограничений для Российской Федерации, то есть отмена ограничений в отношении размещения и передвижения войск в пределах ее собственной территории;

– в-третьих, должно было произойти снижение разрешенного уровня вооружений стран НАТО;

– в-четвертых, необходимо было определить термин «существенные боевые силы»;

– в-пятых, предполагалось обязательное участие в ДОВСЕ Латвии, Литвы, Словении, Эстонии и других стран европейского региона.

Российская Федерация не раз заявляла о готовности к равноправному диалогу. Впоследствии она предупреждала о том, что если режим ДОВСЕ не развивается, он утрачивает связь с реальной ситуацией. Фактически причиной приостановки Российской Федерацией своего участия в ДОВСЕ был отказ стран членов НАТО приблизить договор к объективным реалиям. Формально это выражалось в чрезмерном затягивании процесса ратификации Договора.

29 ноября 2007 года министр иностранных дел России С.В. Лавров на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ так прокомментировал приостановление участия Российской Федерации в ДОВСЕ: «Россия уже давно предупреждала, что так не может продолжаться вечно. В то же время мы долгие годы проявляли выдержку и терпение, предлагали партнерам выходы из тупика. Однако нас не хотели слышать. Вместе с тем военно-политическая обстановка в Европе продолжала меняться. Режим ДОВСЕ, не развиваясь, стремительно утрачивал связь с действительностью. Все это не оставило нам иного выбора, кроме приостановления действия Договора...<sup>7</sup>.

Приостановление членства Российской Федерации в ДОВСЕ попытались оспорить американские юристы. Однако позднее они были вынуждены признать, что право приостановления участия в данном Договоре является обычно-правовой нормой. В ноябре 2011 года Госдепартамент США заявил о выходе из ДОВСЕ, приостановке обмена информацией с Российской Федерацией в рамках Договора и отказе в допуске российских наблюдателей на свои военные базы. Фактически это означало отказ США договариваться в данном направлении.

Возвращаясь к возможности и необходимости Договора о европейской безопасности, следует сказать, что он должен стать продолжением

---

<sup>7</sup> Сообщение Министерства иностранных дел России. Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 15-м заседании СМВД ОБСЕ. Мадрид, 29 ноября 2007 года. 1916–29–11–2007 // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Департамент информации и печати. 30 ноября 2007 года. Информационный бюллетень. С. 7–10.

Хельсинского заключительного акта 1975 года. Подписавшие Договор стороны будут сотрудничать на основе принципов неделимой и равной безопасности, ненанесения ущерба безопасности друг друга. Предлагается создать особый консультативный орган и возможность проведения в рамках Договора консультаций, конференций и чрезвычайных конференций. С их помощью можно будет оперативно решать вопросы обеспечения безопасности в регионе.

На наш взгляд, эффективность данного Договора, если он будет заключен, очевидна. Право на коллективную самооборону в рамках Договора способно значительно повысить уровень безопасности евро-атлантического региона. Используя предусмотренные Договором механизмы, было бы возможно пересмотреть модель обеспечения коллективной безопасности, основанной на военном блоке НАТО или даже заменить ее юридически обязывающим Договором, который обеспечил бы прямое взаимодействие с Советом Безопасности ООН в рамках статьи 53 Устава ООН.

Весомым аргументом в пользу подписания Договора о европейской безопасности является и исторический факт. Как известно, упущенная возможность подписания такого рода соглашения в 30-е годы XX века повлекла за собой крупный просчет руководства стран Западной Европы. Кстати, необходимо отметить, что не кто иной, как Советский Союз, предлагал своим европейским партнерам путем создания прочной системы коллективной безопасности предотвратить распространение фашизма в Европе. Однако, как хорошо известно, фашизму в Европе не был поставлен заслон. За этот крупнейший просчет пришлось заплатить почти шестидесятью миллионами человеческих жизней, сгоревших в котле самой кровопролитной за всю историю человечества войны – Второй мировой.

На саммите Совета Россия – НАТО в ноябре 2010 года в Лиссабоне лидеры государств-участников высказались за построение в евро-атлантическом пространстве подлинно стратегического партнерства. Как сказал недавно министр иностранных дел России С.В. Лавров, сейчас «необходимы конкретные действия по преодолению «лоскутного» характера действующих в Евро-Атлантике гарантий и механизмов безопасности. Европе нужен мирный пакт, подводящий черту под эпохой «холодной войны», поскольку широкое сотрудничество может строиться только на платформе доверия. А поскольку все помнят известную российско-американскую мудрость «доверяй, но проверяй», такой пакт должен быть юридически обязывающим. Именно эти соображения побудили нас выдвинуть в 2008 году идею заключения Договора о европейской безопасности. Равная и неделимая безопас-

ность для всех – с этим трудно спорить, если оставаться верным принципам справедливости»<sup>8</sup>.

Для того чтобы признать новые реалии, необходимы осознание исторической ответственности, политическая дальновидность и незаурядное мужество. Сделав такой выбор, мы сможем справиться со всем спектром проблем безопасности на континенте – от контроля над обычными вооружениями до противоракетной обороны.

Российская Федерация продолжает вести активную политическую деятельность по решению задачи создания эффективной системы коллективной безопасности в евро-атлантическом регионе. В Указе Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2012 года № 605 поручено Министерству иностранных дел России совместно с другими федеральными органами государственной власти страны «продолжать работу в целях создания на евро-атлантическом пространстве системы равной и неделимой безопасности на международно-правовой основе»<sup>9</sup>.

Безусловно задача эта непростая. Но Российская Федерация будет ее решать твердо и последовательно. Это будет весомым вкладом нашей страны в создание надежной системы коллективной безопасности в евро-атлантическом регионе.

---

<sup>8</sup> Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на 48-й Мюнхенской конференции по вопросам безопасности. Мюнхен, 4 февраля 2012 года. 205–04–02–2012 // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Департамент информации и печати. 6 февраля 2012 года. Информационный бюллетень. С. 12–15.

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.