

УДК 321.011.7 (575.2)(04)

СИСТЕМА КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В.А. Чернов

Рассматривается процесс формирования Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), определяются проблемы и направления её трансформации.

Ключевые слова: коллективная безопасность; региональные системы безопасности; военно-политическое сотрудничество.

Рассматривая процесс создания Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), отметившей в мае 2009 г. свое семилетие, необходимо подробно остановиться на некоторых исторических моментах ее формирования, современных проблемах и возможных направлениях дальнейшей трансформации ОДКБ.

Договор о коллективной безопасности (далее ДКБ) был заключен 15 мая 1992 г. в Ташкенте шестью странами СНГ – Арменией, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. Он стал правовой основой создания 10 лет спустя одноименной организации – ОДКБ и сыграл исключительно важную роль в сохранении военно-политической стабильности на постсоветском пространстве после ликвидации СССР.

Во-первых, наряду с Соглашением о создании Содружества независимых государств от 8 декабря 1991 г., он способствовал “мирному разводу” бывших советских республик, зафиксировав их волю к мирному разрешению разногласий между собой и обязательство воздерживаться от применения силы или угрозы силы в межгосударственных отношениях.

Во-вторых, ДКБ стал гарантом внешней безопасности стран-участниц, бывших субъектов СССР, у которых, кроме России, не было полноценных силовых структур, целостной системы обороны и самостоятельного опыта военного строительства. Это было особенно важно на первом этапе формирования их государственности ввиду угрозы возникновения или дальнейшей эскалации локальных конфликтов на самом постсоветском пространстве и по его периметру.

Для центральноазиатских участников Договора, благодаря которым, по сути, и стало воз-

можным возникновение ДКБ, дополнительным и весьма важным мотивом к его заключению стала резко обострившаяся обстановка в Афганистане. Приход к власти в Кабуле недавних противников Советского Союза – моджахедов, дальнейшая децентрализация власти в стране и усиление позиций исламских экстремистов были восприняты постсоветскими государствами региона как серьезная угроза своей безопасности и суверенитету.

Инициатором и центральным звеном ДКБ стала Россия, принявшая на себя при одобрении стран СНГ и международного сообщества роль правопреемника СССР, ответственного за сохранение военно-политической стабильности на пространстве бывшего Союза на этапе его ликвидации, а также за безопасность советского ядерного арсенала и средств доставки.

Таким образом, необходимость договора о коллективной безопасности носила объективный характер, подписание такого документа отвечало насущным интересам стран-участниц и явилось осознанным решением их руководства, поддержанного политическими элитами. На момент подписания ДКБ не встретил скольконибудь серьезной критики со стороны тогдашних оппозиционных сил в подписавших его странах.

Договор изначально содержал черты классического оборонительного союза. Он включал не только обязательство об отказе от силовых и иных действий, подрывающих безопасность других участников, но и возможность, в соответствии со ст. 51 Устава ООН, оказания любой помощи, включая военную, коллективную, члену ДКБ, ставшему жертвой агрессии третьей страны или группы стран (ст. 4 Договора), а также взаимный отказ от вступления в иные

военные союзы или группировки стран, направленные против одной из стран-участниц Договора.

В условиях высокой потенциальной нестабильности новых стран и незавершенности процесса их государственного строительства особое значение имел предусмотренный документом механизм экстренных консультаций для предотвращения угрозы безопасности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников (ст.2).

Важным аспектом Договора с точки зрения его дальнейшего развития, в частности на миротворческом направлении, явилась возможность использования коллективных вооружённых сил в интересах международной безопасности и за пределами территорий стран-участниц, при условии соответствия этих действий Уставу ООН (ст. 6).

Новым этапом в истории ДКБ/ОДКБ стало вхождение в него в 1993г. – начале 1994 г. очередных участников. Присоединение Азербайджана, Грузии и Белоруссии не только территориально расширило зону ответственности Договора, но и придало формирующейся структуре новые геополитические измерения. Обозначилось три основных направления интересов ДКБ, на первый взгляд, мало связанных друг с другом, однако создающие предпосылки для повышения роли формирующегося объединения в Евразии – западного, представленного союзом Белоруссии и России, кавказского и центральноазиатского.

Немаловажным аспектом ДКБ, определившим на тот момент его приемлемость для новых и старых стран-участниц, включая те из них, которые ориентировались в тот период на ускоренное сближение с Западом (Армения, Грузия, Казахстан), явился подчеркнута неконфронтационный характер военно-политической интеграции постсоветских стран.

К сожалению, не вполне преодоленная евроатлантическими структурами логика “холодной войны” и вытекающая из неё практика “механического” расширения НАТО любой ценой существенно отдалила возможность институционализации совместных усилий Запада и постсоветских стран по повышению безопасности в рамках всего континента. Вместе с тем, заложенные в основополагающих документах ДКБ возможности, как представляется, сохраняют высокую актуальность и могут быть задействованы в будущем.

Договор о коллективной безопасности сроком на 5 лет полностью вступил в действие

для всех участников 20 апреля 1994 г. В это время основное внимание уделялось созданию координирующих структур и формированию нормативно-правовой базы многостороннего сотрудничества, развивающей положения Договора. В частности, были приняты: Положение о СКБ; решение о назначении Генерального секретаря СКБ; протокол об условиях и механизме присоединения новых государств (1992–1993 гг.); Концепция коллективной безопасности и План её реализации; Основные направления углубления военного сотрудничества; Декларация государств-участников (1995 г.); Положение о порядке финансирования и порядке проведения консультаций членов ДКБ; Положение о Полномочных представителях государств-участников при Генсекретариате СКБ (1996–1999 гг.) [1].

В 1999 г. встал вопрос о пролонгации Договора. Ряд государств, участвующих в нём, успел к тому времени значительно трансформировать свои внешнеполитические приоритеты, большинство стран-членов справедливо выражали недовольство недостаточной эффективностью договора и его слабым реальным наполнением. Необходимо признать, что на первом этапе своего существования ДКБ, действительно, оставался, скорее, “полем возможностей”, чем действующим механизмом обеспечения безопасности и урегулирования взаимных противоречий участников, а довольно насыщенная нормативная работа не приводила к углублению практического взаимодействия. Относительно низким был и уровень взаимного доверия некоторых участников, существовала значительная разница в оценке странами приоритетов и вызовов своей безопасности.

В этой связи ДКБ к концу века оказался перед угрозой упразднения. Альтернативой было кардинальное углубление интеграционного процесса в его рамках, преобразование Договора в чёткую организацию, объединяющую государства-единомышленники в вопросах безопасности, отказ от установки на охват коллективной системой всего или почти всего СНГ в ущерб её дееспособности. В итоге произошедшей переоценки всеми участниками сути и задач ДКБ 2 апреля 1999 г. из него вышли, отказавшись продлить Договор, Азербайджан, Грузия и Узбекистан. Новое тысячелетие Договор встретил в менее противоречивом и, как показало время, более устойчивом составе – Россия, страны ЦА, Армения, Белоруссия, которые вместе с вернувшимся к сотрудничеству с ними Узбекистаном

ныне образуют Организацию договора о коллективной безопасности.

Созданию на базе ДКБ организации, предполагающей развитой структурой и реальными механизмами военного сотрудничества, способствовал ряд причин. Важнейшей из них стало коренное переосмысление Россией своей внешней политики и роли в мире, что было связано со сменой президента и правящей команды РФ в 2000 г. Следствием этого стало формирование новой политики Москвы в отношении стран СНГ, вновь ставших её приоритетным направлением; отказ от иллюзий относительно скорой интеграции РФ и других постсоветских стран в западные структуры, а также от представлений о второстепенном значении для России политики в сфере безопасности и обороны в условиях современного мира.

Решение о придании Договору о коллективной безопасности статуса международной региональной организации принято на СКБ в Москве 14 мая 2002 г., Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ одобрены главами государств-участников на саммите в Кишиневе 7 октября того же года.

ОДКБ начала официально действовать с сентября 2003 г., после ратификации её Устава всеми странами, продлившими Договор о коллективной безопасности, а в декабре следующего года Организация получила статус наблюдателя в Генассамблее ООН. При этом ДКБ окончательно перестал быть частью правовой системы СНГ, став главным элементом нового механизма международной безопасности.

Интеграционный процесс и практическое сотрудничество в рамках Организации (ОДКБ) сразу приобрели практическое измерение и довольно высокую динамику, выгодно отличающуюся от характера отношений стран-участниц на стадии существования лишь ДКБ. Возникли новые активно развивающиеся и перспективные направления взаимодействия, это:

Совместные учения. С 2004 г. в ежегодном режиме стали проводиться как командно-штабные, так и полномасштабные войсковые коллективные учения под названием “Рубеж” [2], которые с тех пор прошли в Кыргызстане, Таджикистане (2005, 2007 гг.), Казахстане (2006 г.), Армении (2008 г.). По оценке руководства ОДКБ и представителей военного командования стран-участниц, учения имеют большое значение для выработки алгоритмов взаимодействия между национальными подразделениями, что весьма важно в процессе

формирования КСОР, а также для подготовки сценариев противодействия угрозам и вызовам отдельным членам ОДКБ.

Уровень и масштабы проводимых в последние годы учений неуклонно повышаются. По заявлению генсекретаря Организации Н. Бордюжи, их результаты предоставляются всем участникам ОДКБ для изучения и принятия решений по созданию нормативно-правовой базы дальнейшего развития многостороннего военного сотрудничества [1].

Создание коллективных сил. Ещё в рамках ДКБ в мае 2001 г. СКБ в Ереване принял решение о формировании Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) в Центральной Азии в составе воинских подразделений России и стран региона – участниц Договора общей численностью до 1,5 тыс. человек, которым придавалась российская военно-воздушная компонента (авиабаза, дислоцирующаяся в г. Кант, Кыргызстан). Было определено, что “в состав КСБР войдут по одному батальону от России (из состава 201-й мотострелковой дивизии, размещённой в РТ), Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. В мирное время подразделения, входящие в КСБР, находятся в пунктах постоянной дислокации в национальном подчинении. В случае возникновения угрозы безопасности Коалиционные силы планируются разворачивать на территории одной из стран-участниц” [3].

Председательствующий сейчас в ОДКБ президент Армении С. Саргсян заметил, что “создание коллективных сил оперативного реагирования направлено на укрепление военной составляющей ОДКБ” [4]. Коллективные силы призваны также бороться с “транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, участвовать в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” [5].

Авиабаза коллективных сил в Канте. В рамках создания КСБР в Центральной Азии и в качестве их ключевой военно-воздушной составляющей в 2003 г. на аэродроме г. Кант в Кыргызстане размещена авиационная группировка ВВС России, получившая статус 999-й авиабазы 5-й армии ВВС и ПВО РФ. Это единственный такого рода объект за пределами РФ, полноценный с военной точки зрения, располагающий собственной модернизированной взлетно-посадочной полосой, жилой и служебной инфраструктурами, военно-транспортными и боевыми машинами, в частности истребителями Су-25 и Су-27, вертолётами Ми-8.

Побывавший в КР в апреле 2009 г. генеральный секретарь ОДКБ Н. Бордюжа подтвердил намерения Организации по дальнейшему расширению и увеличению численности военно-воздушной базы в Кыргызстане [6].

Миротворчество. Данная сфера деятельности ОДКБ находится на начальном этапе и не перешла пока в практическую фазу, созданы лишь необходимые для этого предпосылки. В октябре 2007 г. на саммите ОДКБ в Душанбе подписан пакет документов по организационно-правовому оформлению соответствующих механизмов: Соглашение “О миротворческой деятельности”, Положения “О Коллективных миротворческих силах (КМС)”, “Об оперативной рабочей группе по подготовке миротворческих операций” и “О главе миротворческой миссии ОДКБ”. Принятый пакет наделяет ОДКБ правом формирования бригад миротворцев, которые будут иметь международный статус.

Антитеррористическое сотрудничество. ДКБ не предусматривал работу по этому направлению как из-за того, что в то время эта задача была не столь актуальна, так и в связи с иными приоритетами Договора. Вместе с тем после создания Организации и решения основных задач безопасности постсоветских стран интерес к антитеррористическому взаимодействию повысился. Этому способствовали проявившиеся у ОДКБ после 11 сентября 2001 г. амбиции по участию в глобальной борьбе с терроризмом, в том числе и в плане альтернативы малоэффективным усилиям МССБ в Афганистане.

Однако, по оценке руководителя Центральноазиатского отделения Антитеррористического центра СНГ С.И. Ревы, до настоящего времени “реального рабочего органа для эффективной реализации этой цели организация не имеет... заявленная борьба по указанным направлениям больше желание, нежели возможность реализовать это на практике” [7: 95].

В условиях декларируемого НАТО намерения продолжить свое расширение на постсоветском пространстве, вероятных попыток альянса провоцировать напряжённость между странами СНГ в своих геополитических интересах, фрагментировать складывающееся здесь пространство безопасности, а также учитывая отсутствие перспектив скорого снижения конфликтного потенциала в узле Афганистан – Пакистан, наиболее актуальными для ОДКБ задачами остаются: внутренняя консолидация организации, повышение её боевой дееспособности, дипломатические усилия по признанию её международным

сообществом в качестве реального, а не декларативного военно-политического союза, несущего ответственность за значительную часть пространства Евразии.

Важным направлением и стимулом развития ОДКБ было бы налаживание полноценного диалога с НАТО, что соответствует исходным установкам ДКБ и объективным требованиям времени. В частности, по мнению представителя МО РА, члена Научно-экспертного совета ОДКБ генерал-майора Г. Котанджяна, приоритетами подобного сотрудничества могут быть “общие интересы ОДКБ и НАТО в контроле за имеющимися запасами оружия массового поражения (ОМП), нераспространение ОМП, борьба с международным терроризмом, а также такими сопровождающими терроризм явлениями, как наркотрафик, незаконная миграция и т. п.” [8].

Афганистан представляется чрезвычайно перспективным направлением приложения усилий ОДКБ, способствующим росту её авторитета и реального влияния на ситуацию в регионе, хотя бы в контексте решения одной из задач организации – создания антинаркотического “пояса безопасности” в Центральной Азии. Уже сейчас сотрудничество с ОДКБ может дать кабульскому руководству большую свободу маневра, так как оно будет значительно меньше зависеть от стран Запада, пока выступающих в роли его основных внешних партнеров» [9].

Установка большинства участников организации не расширять ее в близкой перспективе представляется оправданной. ОДКБ предстоит пройти длительный этап внутренней консолидации и отработки механизмов взаимодействия, прежде чем искать возможности приёма в свой состав новых членов.

В настоящее время оправданно было бы поставить вопрос о принятии всеобъемлющей и долгосрочной военно-политической доктрины ОДКБ, расширяющей базовые положения, сформулированные в её уставных документах. Речь идет, в частности, о выработке инструментов превентивного урегулирования конфликтов внутри самой организации.

Литература

1. Нормативно-правовые документы, подписанные в рамках ДКБ // Официальный сайт ОДКБ // <http://www.dkb.gov.ru>
2. Учения ОДКБ “Рубеж-2008” пройдут в четыре этапа // newsarmenia.ru/sng1/20080722/41917709.html

3. *Черномордин С.* Интервью командующего КСБР // Красная звезда. – 2003. – 22 апреля.
4. *Кузьмин В., Фалалеев М., Гаврилов Ю.* Вчера ОДКБ создала коллективные силы оперативного реагирования. – <http://www.postsoviet.ru/page.php?pid=1797>
5. *Мовсесян Г.* У ОДКБ будут общие силы оперативного реагирования. <http://www.ra.am/?Num=2009020601>
6. *Каримов Д.* Николай Бордюжа: Авиабазы ОДКБ в Канте (Кыргызстан) должны быть качествен-
но и количественно более мощной // <http://www.24.kg/politic/2009/04/20/112486.html>
7. *Рева С.И.* Антитеррористическое сотрудничество в условиях глобализации. На материалах государств Центральной Азии. – Бишкек, 2007.
8. *Котанджян Г.* Интервью // Военно-промышленный курьер. – 2005. – № 36 (103).
9. *Казанцев А.* Сотрудничество ОДКБ с Афганистаном: возможные направления и перспективы. <http://www.afghanistan.ru/doc/8356.html>