

DOI 10.31483/r-107990

Щанкина Любовь Николаевна

Гарная-Иванова Инна Александровна

ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация: глава посвящена исследованию статуса и деятельности Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) как особой формы межгосударственной интеграции, основной целью которой заявлено обеспечение безопасности на территориях стран – участниц Содружества Независимых Государств (СНГ): освещены становление и цели деятельности ОДКБ, рассмотрены основные этапы военно-политических преобразований в рамках ОДКБ, изучены нормативно-правовые основы межгосударственного взаимодействия в данной структуре; проведен анализ ее эффективности в качестве института региональной безопасности, определены существенные проблемы и перспективы развития. В числе актуальных угроз и вызовов, находящихся в сфере внимания ОДКБ, названы нелегальная миграция, незаконный оборот наркотиков и оружия, транснациональная преступность, обеспечение информационной безопасности. Острыми вопросами также выступают украинский кризис и выстраивание парадигмы блокового противостояния по линии ОДКБ – НАТО.

Ключевые слова: Организация Договора о коллективной безопасности, интеграция, сотрудничество, постсоветское пространство, международная организация, коллективная безопасность.

Abstract: the chapter is devoted to the study of the status and activities of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) as a special form of interstate integration, the main purpose of which is to ensure security in the territories of the member countries of the Commonwealth of Independent States (CIS): the formation and goals of the CSTO activities are covered, the main stages of military-political transformations within the CSTO are considered, the regulatory and legal foundations of

interstate interaction in this structure are studied; analysis of its effectiveness as an institute of regional security was carried out, significant problems and development prospects were identified. Among the current threats and challenges in the sphere of attention of the CSTO are illegal migration, drug and arms trafficking, transnational crime, and information security. Acute questions are also the Ukrainian crisis and the construction of a paradigm of a block confrontation between the CSTO and NATO.

Keywords: *Collective Security Treaty Organization, integration, cooperation, post-Soviet space, international organization, collective security.*

Введение

Обострение внутренних и внешних угроз в 20-е годы XXI века обуславливает необходимость специального исследования комплекса проблем, связанных с обеспечением коллективной безопасности на евразийском (постсоветском) пространстве. Подобная проблематика заслуживает особого внимания в условиях современной геополитической ситуации, которая характеризуется эскалацией межгосударственных конфликтов, а именно украинского кризиса и на его фоне резким ухудшением отношений между Россией и Западом, что проявилось в замораживании взаимодействия с Европейским союзом, а также развертывании настоящей психологической войны. Возникающие при этом внутренние и внешние угрозы региональной безопасности и сотрудничеству, в частности военно-политическое обострение в совокупности с уже существующими нелегальной миграцией, террористической деятельностью, кибер- и международной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и оружия, угрозами в информационной сфере, являются значительными и требуют от государств тщательно скоординированных усилий для их преодоления.

Основная часть

Одним из эффективных инструментов, направленных на урегулирование ситуации, в том числе нивелирование названных угроз военно-политического,

экономического и иного характера, на постсоветском пространстве, выступает Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Названная организация была образована в связи с заключением 15 мая 1992 года Договора о коллективной безопасности (ДКБ), который подписали главы ряда государств – членов СНГ: Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана. К настоящему моменту состав участников ДКБ изменился незначительно и включает в себя Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россию и Таджикистан, хотя в 1993 г. к нему присоединялись Азербайджан и Грузия. Безусловно, наиболее широко при этом задействованы российские ресурсы, что признают исследователи, например А. В. Корниенко: «Лидирующее место по численности населения, численности личного состава Вооруженных Сил, финансовым вложениям в оборону занимает Российская Федерация» [7, с. 709].

Основной причиной создания ОДКБ послужила необходимость координировать на данной территории действия армий, образовавшихся вследствие распада Советского Союза независимых государств. Появление в регионе новых государств и в связи с этим разделение коллективных вооруженных сил, в свою очередь, для большинства бывших республик послужили импульсом к принятию решения о целесообразности создания такой структуры коллективной безопасности и обороны, которая могла бы гарантировать им безопасность, пока их национальная оборонная инфраструктура находится в процессе формирования. Это отражено и в тексте договора, а именно в ст. 4, где сказано, что агрессия в отношении одного из его участников будет рассматриваться остальными как угроза им всем [1].

Другими словами, членство в ОДКБ предполагает определенные гарантии безопасности, что в первую очередь касается сдерживания военной агрессии третьей стороны. Таким образом, подобно НАТО, ОДКБ основана на принципе коллективной обороны: нападение на одно государство-член воспринимается как нападение на все страны в составе организации.

В 1999 году, когда встал вопрос о продлении ДКБ, Азербайджан, Узбекистан и Грузия приостановили свое участие в данной организации. А в 2002 г. государства – члены договора достигли согласия по вопросу принятия новых инициатив для перевода сотрудничества на следующий уровень. Важную роль в стремлении к более тесной интеграции сыграли нестабильная ситуация в Афганистане, а также события 11 сентября 2001 года. Обстановка в регионе и на мировой арене в целом побудили страны в составе ДКБ к преобразованиям, в результате чего на его основе и была создана ОДКБ, потенциально способная стать значимым фактором в области поддержания региональной безопасности. Уже в октябре 2002 года соответствующие соглашения были подписаны, а в сентябре 2003 года вступили в силу.

Иными словами, одним из главных стимулов к проведению реформ, как было сказано выше, послужило желание стран – участниц договора создать совместную структуру управления вооруженными силами с целью обеспечения способности эффективно защищать как индивидуальную, так и коллективную безопасность членов ОДКБ. Кроме того, среди причин создания ОДКБ выделяют намерение сохранить, насколько это было возможно, наследие советской системы ценностей и идеологии [7, с. 709].

Кратко охарактеризуем основные содержательные моменты Устава ОДКБ, где также перечислены угрозы и вызовы, имеющие приоритетное значение. Статус международной региональной организации коллективной безопасности закреплен в ст. 1 [2].

В ст. 2 рассматриваемого документа сформулированы следующие цели работы ОДКБ: укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, а также защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета стран-участниц. Притом отдельно оговорено, что первостепенное значение в их реализации имеют политические средства.

Достижение названных целей, что устанавливает ст. 7, делает возможным формирование эффективной системы коллективной безопасности, надлежащее

функционирование которой обеспечивается за счет деятельности совокупных региональных группировок войск, миротворческих сил и военной инфраструктуры. Иной возможностью поддержания безопасности на обозначенной территории названа борьба с террористической и экстремисткой деятельностью, нелегальной торговлей наркотиками и оружием, незаконной миграцией и организованной международной преступностью (ст. 8).

Высшим органом ОДКБ определен Совет коллективной безопасности (СКБ), состав которого образуют главы государств – участников договора.

Основная форма деятельности СКБ представляет собой сессии, периодичность созыва которых обосновывается актуальностью ответа на вызовы современности, однако должна быть не реже двух раз в год. Проведение незапланированных сессий возможно при условии, что это требуется не менее чем двум членам СКБ.

Роль председателя Совета, в отсутствие иного решения СКБ, должен осуществлять глава государства, на территории которого организована данная сессия. Ее участниками при этом могут быть, помимо указанных ранее, министры иностранных дел, министры обороны, секретари советов безопасности стран-участниц, генеральный секретарь организации и приглашенные лица.

Консультативными и исполнительными органами ОДКБ призваны быть функционально координирующие действия стран – участниц ОДКБ: Совет министров иностранных дел – в сфере внешней политики; Совет министров обороны – в области военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества; Комитет секретарей советов безопасности – в аспекте национальной безопасности. Их сессии должны проводиться не реже двух раз в год.

В период между заседаниями СКБ функция согласования мероприятий, направленных на воплощение решений, что уже приняты действующими органами ОДКБ, должна осуществляться постоянным советом, образованным полномочными представителями государств – ее участников.

Постоянно действующими рабочими органами ОДКБ выступают секретариат и объединенный штаб, высшим административным должностным лицом – генеральный секретарь, органом межпарламентского сотрудничества – Парламентская Ассамблея. Статус наблюдателей при последней имеют парламентское собрание Союза Беларуси и России, Народная скупщина Сербии, а также нижняя палата Национальной ассамблеи Афганистана.

В контексте рассмотрения ОДКБ в качестве института обеспечения коллективной безопасности в евразийском регионе следует обратить внимание на содержание понятия «региональная безопасность». Его определение, закрепленное на законодательном уровне, отсутствует, хотя в Стратегии национальной безопасности России, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 №400, встречаются отдельные отсылки к нему наравне с использованием термина «национальная безопасность» [4]. При этом в Стратегии коллективной безопасности, разработанной ОДКБ на период до 2025 г., дефиниция «коллективная безопасность» подразумевает состояние защищенности интересов, общих для государств – членов ОДКБ, что позволяет обеспечить независимость, территориальную целостность, суверенитет, обороноспособность и защиту от угроз каждому из участников на основе координации и осуществления совместной деятельности [3].

Далее рассмотрим основные этапы становления ОДКБ. Анализируя процесс развития организации в ретроспективе, начиная с момента заключения ДКБ в 1992 г. и заканчивая настоящим временем, Н. Н. Балкаев выделяет следующие этапы военно-политической интеграции в ее рамках [5, с. 16]:

1) 1992–1999 гг. По сути, становление правовых, институциональных и организационных основ системы национальной безопасности, а также оформление концептуальной базы системы коллективной безопасности;

2) май 2000 г. – 2002 г. Ключевые события данного этапа, связанные с решениями в рамках очередных сессий: о признании важности и актуальности Договора и необходимости наращивания военно-политической интеграции (2000), о создании военного компонента ДКБ для противодействия междуна-

родному терроризму и экстремизму (2001), о трансформации ДКБ в полноценную международную организацию (2002);

3) 2002 г. – настоящее время. В соответствии со сказанным выше начинается с утверждением Устава ОДКБ и соглашения о ее правовом статусе. Основное направление развития связано с углублением военно-технического и военно-политического сотрудничества стран – участниц ОДКБ (в частности, с решением о поставках вооружения и боевой техники в рамках ОДКБ по льготным ценам), а также наращиванием военной инфраструктуры на этих территориях.

В качестве значительных достижений в деятельности ОДКБ, подтвердивших ее эффективность, назовем, например, такие события, как присвоение статуса наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН (2004); учреждение Парламентской Ассамблеи ОДКБ (2010); разработка Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ (2007); формирование Коллективных Сил оперативного реагирования (2009); установление сотрудничества между ООН и ОДКБ (2016).

Таким образом, несмотря на относительно короткий период функционирования, ОДКБ следует охарактеризовать как военно-политическое объединение, которое не только заявляет целями своей деятельности, но и весьма продуктивно работает над поддержанием мира, стабильности и безопасности, как на региональном, так и международном уровне. За прошедшие с момента подписания ДКБ в 1992 году почти 20 лет на постсоветском пространстве организация трансформировалась в полноценную структуру военно-политической интеграции. Главным направлением ее деятельности выступает укрепление имеющихся и налаживание новых связей в различных областях взаимодействия (включая сферы внешней политики, военную и военно-техническую) с целью координации совместных усилий в борьбе с международным терроризмом, экстремизмом и другими вызовами современности.

Оценим современное положение ОДКБ, эффективность ее деятельности и перспективы развития.

Основываясь на предшествовавшем рассмотрении истории формирования и развития ОДКБ, можем заключить следующее. Первоначальная идея инициа-

торов создания этой организации заключалась в том, что последняя должна была стать центральным институтом обеспечения стабильности и безопасности на постсоветском пространстве, а также способствовать межгосударственной интеграции на указанной территории.

Однако учитывая современную ситуацию, можем конкретизировать, что теперь государства-участники осуществляют сотрудничество по таким направлениям, как:

– борьба с угрозами терроризма, экстремизма, незаконной торговлей наркотиками и оружием (в качестве примера сошлемся на региональную операцию «Канал», в 2008 г. преобразована в постоянно действующую);

– борьба с потоками теневой миграции (в частности, операция «Нелегал», которая с 2018 г. также имеет статус постоянно действующей; деятельность под эгидой ОДКБ Координационного совета руководителей компетентных органов государств – членов ОДКБ по вопросам борьбы с незаконной миграцией);

– проведение совместных комплексных военных учений (в 2007 г. созданы миротворческие силы ОДКБ; в 2009 – Коллективные силы оперативного реагирования; в 2014 г. – Коллективные авиационные силы);

– защита киберпространства (операция «ПРОКСИ»).

Сегодня ОДКБ имеет весьма широкую договорно-правовую базу, куда, помимо уставных документов, включено более 50 разного рода соглашений и протоколов. В упомянутой выше Стратегии национальной безопасности России особо отмечено, что в настоящий момент реализация целей внешней политики нашей страны достигается в том числе путем совершенствования механизмов, созданных для обеспечения коллективной безопасности на региональном уровне, а также за счет углубления сотрудничества с государствами в рамках интеграции, в первую очередь Евразийского экономического союза, ОДКБ и Союзного государства [4].

Напомним, что в активе ОДКБ присутствует опыт взаимодействия с ООН по вопросам миротворческой деятельности. Так, были приняты и подписаны следующие документы: Резолюция о предоставлении ОДКБ статуса наблюда-

теля в Генеральной Ассамблее ООН (02.12.2004); Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ с ООН (06.10.2007); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о сотрудничестве с ОДКБ (23.03.2010; 13.12.2010; 19.11.2012; 11.11.2014; 21.11.2016 и 25.07.2019); Декларация о сотрудничестве между секретариатами данных организаций (18.03.2010); Меморандум о взаимопонимании по миротворческим операциям (28.09.2012); Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Исполнительным директором Контртеррористического комитета ООН (21.09.2012).

Анализируя перспективы развития рассматриваемой организации, отметим, что в научной литературе встречаются различные точки зрения относительно реальной роли ОДКБ в межгосударственном взаимодействии, а также ее дальнейшей судьбы. Это связано с существующими проблемами, что видно из нормативных основ деятельности ОДКБ и на что указывают ряд исследователей данного вопроса.

Как отмечает Т.И. Щеколдина, серьезная проблема ОДКБ связана с отсутствием единой нормативно закреплённой стратегии действий и реакций стран – участниц ОДКБ на международные и внутригосударственные конфликты [9, с. 1167]. Низкий уровень нормативно-правовой регламентации порядка реагирования на внутренние проблемы государств выделен в качестве одного из факторов, приведших к игнорированию со стороны ОДКБ ряда вооружённых конфликтов, в частности киргизского (2010), украинского кризиса (2013 г. – настоящее время), ситуации в Нагорном Карабахе (2016).

Другим существенным недочетом, по мнению Т.И. Щеколдиной, выступает отсутствие эффективных механизмов профилактики и предупреждения конфликтов [9, с. 1167]. Изучение нормативно-правовых основ деятельности ОДКБ также позволяет сделать вывод о наличии проблемы, связанной с недостатками регламентирования процесса сотрудничества. Так, хотя нормативная база сотрудничества с международными организациями разработана, однако механизмы ее реализации не сформулированы. Следующим в ряду актуальных пробле-

лов является отсутствие каких-либо инструментов для урегулирования споров и конфликтов между государствами – участниками ОДКБ [6, с. 1159].

Е.В. Троицкий и В.П. Зиновьев на основе анализа пятнадцатилетней деятельности организации приходят к еще более жесткому мнению о том, что она может быть отнесена к числу так называемых «режимов мертвой буквы». Под последними подразумеваются такие международные режимы, которые характеризуются значительной формализацией нормативных рамок при весьма слабых ожиданиях выполнения зафиксированных норм на практике [8, с. 347].

Развивая свою точку зрения, авторы утверждают, что страны – участницы ОДКБ в действительности не нуждаются в ней для реализации каких бы то ни было стратегических целей. Вместе с тем, поскольку для России наличие ОДКБ имеет некое «символическое» значение, завершения деятельности организации ожидать не приходится. В заключение следует печальный вердикт о неминуемой стагнации как наиболее вероятной судьбе ОДКБ, который обосновывается отсутствием реальных мер, нацеленных на реорганизацию данной структуры в рамках перевода ее в формат полноценного международного режима.

Иной точки зрения придерживается Н.Н. Балкаев. Он отмечает важность ОДКБ для реального обеспечения интересов стран-участниц, которые, по его мнению, в настоящий момент по-прежнему ориентированы на углубление и расширение взаимодействия в рамках организации. Тем не менее автор признает наличие существующих сегодня в ОДКБ проблем, среди которых акцентирует внимание: на разнице в подходах государств-участников к решению вопросов внешней и внутренней политики; разногласиях внутреннего характера относительно военно-стратегического взаимодействия; отсутствии единой политики, учитывающей интересы каждого члена. Однако наличие подобных пробелов, по оценке исследователя, не отменяет того факта, что организация имеет серьезный потенциал, необходимый для дальнейшей интеграции в военно-политической сфере [5, с. 19].

Приведем и позицию А.В. Корниленко, который, указывая на политизированность подходов, утверждает, что «...лидеры мирового сообщества пока не

готовы к прорыву в отношениях ни с РФ, ни с ОДКБ... Деятельность России по воссоединению с Крымом, признанию независимости Абхазии и Южной Осетии воспринимается... на официальном уровне преимущественно негативно» [7, с. 714]. Среди актуальных недочетов, касающихся функционирования ОДКБ, им выделены следующие: отсутствие единой внешней политики; непонимание в военной и дипломатической областях; низкая результативность организации в аспекте поддержания коллективной безопасности на международном уровне; уязвимость информационного поля в глобальном масштабе, что обуславливает возникновение угроз национальной безопасности и суверенитету стран-участниц; неготовность глав государств – членов ОДКБ допускать на свою территорию миротворцев-иностранцев в случае конфликта, а равно направлять свои армии в иные регионы при обострении ситуации; невозможность вплоть до настоящего времени сформировать прочные партнерские отношения с другими значимыми игроками международного сообщества на фоне негативного отношения к организации в целом вследствие переноса подобного восприятия на нее с России [7, с. 714–716]. Указанные проблемы имеют организационный и юридический характер.

Заключение

Таким образом, хотя ОДКБ сегодня является чуть ли не единственным межгосударственным объединением (за исключением Шанхайской организации сотрудничества), которое занимается решением вопросов, связанных с обеспечением коллективной безопасности на евразийском пространстве, нельзя не отметить существование целого ряда проблем, объективно препятствующих эффективной деятельности организации как института противодействия современным вызовам и угрозам.

В итоге проведенного исследования были выявлены следующие проблемы, связанные с отсутствием:

- 1) единой нормативно закреплённой стратегии действий и реакций стран – участниц ОДКБ на международные и внутригосударственные конфликты;

2) не только эффективных механизмов профилактики и предупреждения конфликтов между государствами-членами, но также инструментов для их урегулирования;

3) налаженного взаимодействия с другими крупными политическими игроками, что обусловлено в том числе недостатками нормативно-правовых основ ОДКБ в части регламентации механизмов, обеспечивающих реализацию сотрудничества с международными организациями;

4) разработанного для глав государств-участников единого подхода к урегулированию происходящих политических процессов, а равно и общей политики, которая бы учитывала интересы каждого члена, наконец, отсутствием мировоззренческого единства в военно-стратегической сфере.

Тем не менее, ОДКБ состоялась как институционализируемая форма военно-политической интеграции ряда государств на территории бывшего СССР. При этом вопрос о результативности сотрудничества ее членов в военно-политической сфере остается открытым. Безусловно, данная организация имеет серьезный потенциал в смысле дальнейшего развития, что подразумевает приобретение статуса действенного международного объединения, обеспечивающего коллективную безопасность на евразийском (постсоветском) пространстве. Однако для его полноценной реализации необходимо, в частности, принять меры к преодолению указанных выше проблем, что неминуемо приведет к увеличению реальной роли ОДКБ в урегулировании конфликтов, а также будет способствовать ее интеграции в глобальную систему международных структур безопасности.

В заключение отметим, что ОДКБ, представляющая собой особую форму межгосударственной интеграции, в силу относительно небольшого срока функционирования к настоящему моменту все еще не обрела свое место в системе глобальной безопасности, а равно не сформировала ясное представление о своей уникальной роли в решении задач, связанных с обеспечением безопасности.

Список литературы

1. Договор о коллективной безопасности (с изменениями на 8 ноября 2018 года) // Бюллетень международных договоров. – 2002. – №12.
2. Устав Организации Договора о коллективной безопасности (с изменениями на 8 ноября 2018 года) // СЗ РФ. – 2004. – №3. – Ст. 163.
3. Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности «О Стратегии коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года» (принято в г. Ереване 14.10.2016) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант-Плюс».
4. Указ Президента РФ от 02.07.2021 №400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – №27 (ч. II). – Ст. 5351.
5. Балкаев Н.Н. Этапы развития военно-политической интеграции в рамках ДКБ/ОДКБ / Н.Н. Балкаев // Контентус. – 2019. – №2 (79). – С. 11–21. – EDN ZHRGFW
6. Ибрагимов А.Г. ОДКБ как инструмент региональной безопасности / А.Г. Ибрагимов // Постсоветские исследования. – 2019. – №4. – С. 1157–1164. – DOI 10.24411/2618-7426-2019-00032. – EDN WOIPN
7. Корниленко А.В. Миротворческий потенциал Организации Договора о коллективной безопасности / А.В. Корниленко // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. – 2020. – №20 (4). – С. 707–720. – DOI 10.22363/2313-0660-2020-20-4-707-720. – EDN GKAYCA
8. Троицкий Е.Ф. Организация договора о коллективной безопасности: становление, эволюция и кризис военно-политического союза / Е.Ф. Троицкий, В.П. Зиновьев // Русин. – 2018. – №4 (54). – С. 335–351. – DOI 10.17223/18572685/54/20. – EDN YTGQSL
9. Щеколдина Т.И. ОДКБ как инструмент обеспечения военно-политических интересов России на пространстве СНГ: проблемы управляемости / Т.И. Щеколдина // Постсоветские исследования. – 2019. – Т. 2. №4. – С. 1165–1173. – DOI 10.24411/2618-7426-2019-00033. – EDN OELBAD

Щанкина Любовь Николаевна – д-р ист. наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Россия, Москва.

Гарная-Иванова Инна Александровна – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Россия, Москва.
