



Международный Институт Новейших Государств
The international institute of the Newly Established States

«ОДКБ: история и перспективы»

Москва. 25 ноября 2016 г.

Краткая историческая справка

Договор о коллективной безопасности (ДКБ) был подписан 15 мая 1992 года через полгода после развала СССР. Его основной задачей было сохранить взаимодействие армий новообразованных независимых государств на постсоветском пространстве.

Государствами-основателями стали Армения, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан. В 1993 году к договору присоединились Азербайджан, Белоруссия и Грузия.

20 декабря 1994 года договор вступил в силу сроком на 5 лет.

В 1999 году Азербайджан, Грузия и Узбекистан отказались продлевать членство в ДКБ и сосредоточились на работе в ГУАМ (ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия) – антироссийская организация, созданная в 1997 году для налаживания горизонтальных связей между постсоветскими республиками в интересах США и Евросоюза. В периоды членства Узбекистана организация называлась ГУУАМ. В настоящее время ГУАМ не является действующей и реально работающей структурой, несмотря на то, что формального решения об ее роспуске не принималось, а расположенный в Киеве Секретариат ГУАМ регулярно выпускает пресс-релизы на русском языке о своей работе. <http://guam-organization.org/ru>)

В 2002 году было принято решение о трансформации ДКБ в полноценную международную организацию.

7 октября 2002 года в Кишинёве были приняты Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ. Документы о создании ОДКБ были ратифицированы всеми странами-участницами и 18 сентября 2003 года вступили в силу.

2 декабря 2004 года ОДКБ получила статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН.

16 ноября 2006 года главы парламентов стран-членов ОДКБ приняли постановление о создании Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ).

В 2009 году были созданы Коллективные силы быстрого реагирования (КСОР). Их задача - отражение военной агрессии, проведение специальных операций по борьбе с международным терроризмом, транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, а также ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций. Учения КСОР проходят на регулярной основе.

21 декабря 2015 года главы государств-членов ОДКБ приняли Заявление о противодействии международному терроризму, в котором заявили о намерении «последовательно укреплять силовой потенциал ОДКБ, наращивать ее контртеррористическую составляющую, повышать боеготовность Коллективных сил оперативного реагирования с целью эффективного противодействия новым вызовам и угрозам».

14 октября 2016 года Совет коллективной безопасности (СКБ) ОДКБ в Ереване принял Решение об утверждении Стратегии коллективной безопасности до 2025 года, а также о дополнительных мерах по борьбе с терроризмом и создании Центра кризисного реагирования.

Генеральным секретарем ОДКБ с 2003 года является Николай Бордюжа.

Председателем Парламентской Ассамблеи ОДКБ 24 ноября 2016 года избран Вячеслав Володин.

ОДКБ: Родовые травмы и неустранимые противоречия

Крупнейшая геополитическая катастрофа XX века – развал Советского Союза - особенно серьезно сказалась на способности внезапно и зачастую не по собственной воле получивших независимость государств поддерживать должный уровень безопасности – как внешней, так и внутренней.

Если европейские постсоветские республики (за исключением Молдавии, не сумевшей обуздать собственных националистов и в результате лишившейся Приднестровья) в начале 90-х столкнулись максимум с ростом преступности, то среднеазиатские страны оказались наедине с угрозой международного терроризма и религиозного экстремизма.

Наиболее серьезной ситуация была в Таджикистане, с его протяженной границей с Афганистаном. Гражданская война в этой стране угрожала крайне серьезными последствиями не только для самого Таджикистана, но и для соседних стран. Именно поэтому и Россия, взявшая на себя охрану таджикско-афганской границы, и Казахстан, и Узбекистан активно участвовали в национальном примирении в республике.

«Руководящие деятели Таджикистана неоднократно отмечали важную военно-политическую роль ДКБ в процессе достижения национального примирения. И сейчас в рамках ОДКБ этой стране оказывается существенная политическая, военная и военно-техническая помощь», - говорится на работавшей до 2012 года версии сайта ОДКБ в разделе «Общие сведения».

ОДКБ изначально была ориентирована в первую очередь на решение задач поддержания безопасности в Средней Азии. Еще немного цитат со старой версии сайта организации:

«На первоначальном этапе Договор содействовал созданию национальных вооруженных сил государств-участников, обеспечению адекватных внешних условий для их независимого государственного строительства. Об этом свидетельствует востребованность Договора в целом ряде случаев применения его положений.

Возможности Договора задействовались осенью 1996 года, летом 1998 года в связи с опасным развитием событий в Афганистане в непосредственной близости к границам центральноазиатских государств-участников ДКБ, для предотвращения попыток экстремистов дестабилизировать обстановку в этом регионе.

В 1999 и 2000 годах в результате оперативно осуществленных мер государствами-участниками ДКБ, с участием Узбекистана, была нейтрализована угроза, созданная широкомасштабными действиями вооруженных группировок международных террористов на юге Киргизии и в других районах Центральной Азии».

Нормативно-правовые акты, на основании которых работали структуры ДКБ, это принятые в 1995 году "Декларация государств-участников ДКБ", "Концепция коллективной безопасности государств-участников ДКБ", документ об "Основных направлениях углубления военного сотрудничества", план реализации Концепции коллективной безопасности и Основные направления углубления военного сотрудничества.

В 1999 году был утвержден План второго этапа формирования системы коллективной безопасности, который предусматривал формирование коалиционных (региональных) группировок войск (сил) на восточноевропейском, кавказском и центральноазиатском направлениях.

В 90-е у ДКБ не было шансов стать полноценной и действенной международной организацией из-за большого количества претензий его участников друг к другу.

Армения и Азербайджан, как тогда, так и сейчас, находились, по сути, в состоянии войны друг с другом. Грузия как тогда, так и сейчас, обвиняла Россию в «сепаратизме» Абхазии и Южной Осетии, хотя следует отметить, что Москва в 90-е годы вела гораздо более жесткую политику по отношению к непризнанным государствам, чем в 2000-е. Абхазия фактически находилась в экономической блокаде, Южная Осетия и Приднестровье были предоставлены сами себе.

Узбекистан пытался проводить то, что в Ташкенте называли «взвешенной» политикой, но в результате просто метался между Москвой и Вашингтоном, то входя в ДКБ, то переходя оттуда в ГУАМ, то соглашаясь на создание американской военной базы, то требуя от США немедленно покинуть свою территорию.

Разумеется, в НАТО тоже есть примеры того, как членами альянса являются «недолюбливающие» друг друга страны, такие как Греция и Турция, но такой напряженности, а тем более прямых боестолкновений между ними, как в случае с некоторыми бывшими членами ДКБ, не было давно.

Но, пожалуй, главной проблемой ДКБ, перешедшей по наследству к ОДКБ, был изначальный отказ от серьезных попыток интегрировать крупнейшую после России в военном отношении постсоветскую республику – Украину.

Разумеется, Киев и Москва в 90-е годы подвергались серьезному давлению со стороны Запада, «нейтральность» Украины была одним из условий вывода ядерного оружия с ее территории. Но отсутствие Украины в созданном Россией оборонительном союзе, безусловно, заложило предпосылки для дрейфа этой страны в сторону НАТО и нарастающей антироссийской направленности

украинской политики, достигшей своего апогея в ходе так называемого «Евромайдана».

ДКБ в том виде, в каком он существовал в 90-е годы, не мог оперативно реагировать на вызовы времени, его реформа или роспуск были неизбежны.

Работа по подготовке к переформатированию организации началась в 2000-м году. Было подписано соглашение об основных принципах Военно-технического сотрудничества (ВТС). В 2001 году были созданы Коллективные силы быстрого развертывания Центральноазиатского региона, которые были укомплектованы четырьмя батальонами из России, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана общей численностью в 1500 человек.

Параллельно усовершенствовались органы политического управления и межгосударственных консультаций. Были созданы Совет министров иностранных дел и обороны, Комитет секретарей советов безопасности. Был организован Секретариат СКБ, налажен консультационный процесс на уровне СКБ, СМВД и СМО с участием заместителей министров иностранных дел и обороны, экспертов государств-участников, и их Полномочных представителей при Генеральном секретаре Совета коллективной безопасности.

Решение о преобразовании Договора о коллективной безопасности в международную региональную организацию в соответствии с Главой VIII Устава ООН было принято в Москве в мае 2002 года главами Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана.

Местом для создания ОДКБ был выбран нейтральный Кишинев. 7 октября 2002 года в столице Молдавии проходил саммит глав государств СНГ, в рамках которого главы стран-участниц ДКБ подписали уставные документы о трансформации последнего в ОДКБ.

Молдавия, отметим, так же как и Украина с самого начала собственной независимости воздерживалась от участия в военном сотрудничестве с Россией – из-за недовольства пребыванием российских войск в Приднестровье. Возглавлявший эту республику в 2002 году коммунист Владимир Воронин считался «пророссийским» президентом вплоть до ноября следующего года, когда он в последний момент отказался подписывать уже парафированный документ о приднестровском урегулировании, так называемый «Меморандум Козака». После этого никаких разговоров о возможном членстве Молдавии в ОДКБ уже не велось.

ОДКБ в 2002-2016 годах: через противоречия к укреплению союза

В 2002-2003 годах, когда создавалась ОДКБ, главной мировой угрозой, как и сейчас, большинство стран считало международной терроризм. США вели операцию в Афганистане и готовились к вторжению в Ирак. Российско-американские отношения переживали период относительного подъема после резкого ухудшения в 1999 году, когда США и НАТО без санкции ООН разбомбили Югославию.

Изначально в рамках ОДКБ не планировалось серьезной политической составляющей, только обеспечение безопасности стран-участниц. Политический диалог в Средней Азии велся либо на основе СНГ, либо в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), созданной в 2001 году на основе «Шанхайской пятёрки», образованной в результате подписания в 1996—1997 гг. между Казахстаном, Киргизией, Китаем, Россией и Таджикистаном соглашений об укреплении доверия в военной области. В ШОС также вошел Узбекистан. Целями и задачами ШОС были названы укрепление стабильности и безопасности на широком пространстве, объединяющем государства-участников, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия.

Также следует подчеркнуть, что ОДКБ не рассматривалась как альтернатива НАТО. Задачами организации была безопасность в Средней Азии, а также военно-техническое сотрудничество стран-участников. Безудержное, подобное раковой опухоли, расширение НАТО никогда не было примером для подражания для участников ОДКБ.

Тем не менее, со временем стало понятно, что одного лишь сотрудничества в рамках исполнительной власти недостаточно – для обеспечения должного уровня взаимодействия требовалась гармонизация законодательства.

23 июня 2006 года минская сессия Совета коллективной безопасности ОДКБ определила необходимость развития парламентского измерения ОДКБ в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Основываясь на этом решении и на Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств, председатели парламентов государств СНГ – членов ОДКБ на заседании 16 ноября 2006 года приняли постановление о создании Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ).

Как говорится на сайте ПА ОДКБ, «в рамках ассамблеи созданы три постоянные комиссии – по вопросам обороны и безопасности, по политическим вопросам и международному сотрудничеству и по социально-экономическим и правовым вопросам.

В соответствии с Положением о Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной безопасности ПА ОДКБ обсуждает вопросы сотрудничества государств – членов ОДКБ в международной, военно-политической, правовой и иных областях и выработывает соответствующие рекомендации, которые направляет Совету коллективной безопасности, другим органам ОДКБ и национальным парламентам. Помимо этого, ПА ОДКБ принимает модельные законодательные и иные правовые акты, направленные на регулирование отношений в сфере компетенции ОДКБ, а также рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ и приведению его в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках ОДКБ».

Полноценная работа различных структур ОДКБ, к сожалению, неоднократно ставилась в зависимость от текущей политической или экономической ситуации. Например, переговоры о создании коллективных сил быстрого реагирования (КСОР), основной боевой силы ОДКБ, в июне 2009 года были омрачены так называемой «молочной войной» между Россией и Белоруссией. В результате представители Минска отказались участвовать в заседании ОДКБ под предлогом того, что военная безопасность невозможна без экономической.

Это поставило под сомнение легитимность решения о создании КСОР, ведь согласно пункту 1 Правила №14 Правил процедуры органов ОДКБ, утверждённых Решением СКБ от 18 июня 2004 года, неучастие страны-члена организации в заседаниях Совета коллективной безопасности, Совета министров иностранных дел, Совета министров обороны, Комитета секретарей советов безопасности означает отсутствие согласия страны-члена организации на принятие рассматриваемых этими органами решений.

Президент Белоруссии Александр Лукашенко подписал пакет документов о присоединении Белоруссии к Коллективным силам оперативного реагирования только 20 октября 2009 года.

В июне 2010 года президент Киргизии Роза Отумбаева обратилась к президенту России Дмитрию Медведеву с просьбой о вводе КСОР на территорию этой страны в связи с беспорядками и межэтническими столкновениями в Ошской и Джалал-Абадской областях.

Медведев ответил, что «критерием для задействования сил ОДКБ является нарушением одним государством границ другого государства, которое входит в эту организацию. Пока об этом речь не идёт, потому что все проблемы Киргизии коренятся внутри. Коренятся в слабости прежней власти, в их нежелании заниматься

нуждами народа. Я рассчитываю на то, что все проблемы, которые сегодня существуют, будут разрешены властями Киргизии. Российская Федерация поможет».

Это заявление стало предметом критики со стороны президента Белоруссии. Александр Лукашенко заявил, что КСОР должны войти в Киргизию и навести там порядок. В результате было принято компромиссное решение - на российскую авиабазу Кант в Киргизии был доставлен усиленный батальон 31-й десантно-штурмовой бригады ВДВ для обеспечения безопасности. Представители ОДКБ, в свою очередь, приняли участие в поисках организаторов беспорядков и обеспечили координацию сотрудничества по пресечению деятельности террористических групп, которые фактически влияли на ситуацию из Афганистана. Также специалисты ОДКБ занимались выявлением подстрекателей и разжигателей розни в интернете. В Киргизию были направлены спецсредства нелетального действия, спецтехника, транспортные средства, включая вертолеты.

Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа по итогам событий в Киргизии выступил со специальным заявлением, в котором, в частности, говорилось, что все страны-члены ОДКБ согласились с тем, что ввод миротворческих войск в республику в ходе массовых беспорядков был нецелесообразным: "Ввод войск мог бы спровоцировать еще большее обострение ситуации в регионе в целом", - отметил он.

В 2011 году все тот же Александр Лукашенко выступил с инициативой использовать КСОР для предотвращения государственных переворотов. "Потому что войной, фронтом, никто на нас не пойдет, а вот конституционный переворот совершить - руки чешутся у многих", - отметил тогда он.

В 2012 году ОДКБ во второй раз покинул Узбекистан – среди причин называлось как несогласие с политикой организации по

отношению к Афганистану, так и двухсторонние противоречия с Киргизией и Таджикистаном. Серьезным ударом по ОДКБ это не стало – участие Узбекистана во время его «второго прихода» было во многом формальным.

Однако по мере усиления террористической опасности на Ближнем Востоке и в Средней Азии и приближения сил НАТО к границам России и Белоруссии стало понятно, что альтернативы ОДКБ в текущей ситуации нет. Обеспечение внутренней и внешней безопасности, а также военно-технического сотрудничества наших стран возможно только при постоянном и эффективном взаимодействии всех отвечающих за безопасность структур, включая парламентское взаимодействие.

К 2016 году ОДКБ подошла достаточно единой и сплоченной организацией. Регулярно проводятся учения как КСОР, так и других структур, разрабатываются концепции и стратегии, налажено взаимодействие с ООН, ШОС, СНГ, ЕАЭС и другими международными организациями.

По этому поводу генсек ОДКБ Николай Бордюжа неоднократно отмечал, что освещение деятельности ОДКБ находится в России не на должном уровне.

"Я хотел бы сослаться на последний наш опыт - это проведение мотопробега по государствам-членам ОДКБ, за исключением Армении, поскольку были чисто технические проблемы. Представители некоторых байк-клубов вместе с представителями минского мотоциклетного завода проехали через все государства блока, везде встречались с населением, возлагали венки к могилам военнослужащих, погибших в Великой Отечественной войне. По их оценкам, во всех государствах, в том числе в маленьких населенных пунктах достаточно неплохо знают про ОДКБ, за исключением Российской Федерации", - отметил он на пресс-конференции в 2013 году.

ПА ОДКБ: большой потенциал качества

Активизация межпарламентского сотрудничества в рамках ПА ОДКБ со странами-участницами организации, наблюдателями и всеми заинтересованными в сотрудничестве организациями становится важным элементом международной безопасности на Евразийском пространстве и во всем мире.

Определенный оптимизм по поводу развития ситуации вокруг ОДКБ внушает единогласное избрание Председателя Государственной Думы РФ Вячеслава Володина на аналогичный пост в Парламентской Ассамблее ОДКБ.

Это, с одной стороны, традиционное решение – ранее ПА ОДКБ возглавляли спикеры Госдум предыдущего и позапрошлого созыва Сергей Нарышкин и Борис Грызлов соответственно.

Но, судя по изменениям, произошедшим по инициативе Вячеслава Володина в Госдуме, «традиционным» его председательство ПА ОДКБ не будет.

«Очевидно, что приоритетным направлением работы Ассамблеи на ближайшие четыре года станет выполнение программы по гармонизации национального законодательства государств – членов Договора – начало работы положено в текущем году, рассчитана программа до 2020 года. А задач накопилось достаточно, среди первоочередных – вопросы безопасности. Пять проектов документов по сверке национальных законов уже подготовлены постоянным комитетом ОДКБ по обороне и безопасности. Касаются они вопросов борьбы с коррупцией, с наркотрафиком, противодействия технологическому терроризму, подготовки кадров по направлению «Безопасность в чрезвычайных ситуациях», реагирования на кризисные ситуации», - отмечает одна из российских федеральных газет.

В своем первом выступлении на новом посту Володин отметил, что в настоящее время перед ОДКБ стоит ряд приоритетных задач, в числе которых, в частности, ускорение формирования единого правового пространства в сфере обороны и безопасности на территории ОДКБ. В числе других важнейших направлений работы он назвал парламентское реагирование на кризисные ситуации не только на пространстве ОДКБ, но и за его пределами.

Афганистан и Сербия уже являются наблюдателями в ОДКБ. Иран и Пакистан должны получить этот статус в 2017 году. По словам вице-спикера ПА ОДКБ, зампреда Совета Федерации Юрия Воробьёва, интерес к взаимодействию с ОДКБ проявила Молдавия – после избрания президентом социалиста Игоря Додона, неоднократно заявлявшего о необходимости восстановления связей с Россией, отношения Москвы и Кишинева могут если не кардинально улучшиться, то, по крайней мере, стать менее идеологизированными и более прагматичными.

Среди задач, стоящих перед ПА ОДКБ и организацией в целом также можно отметить необходимость наладить такое взаимодействие со структурами СНГ, ЕАЭС, ШОС и другими, которое исключало бы дублирование функций и ненужную соревновательность между сотрудниками аппаратов этих организаций. Перед всеми вышеперечисленными межгосударственными организациями стоят разные задачи, и «аппаратная война», точнее, даже не война, а излишняя конкуренция приведет лишь к понижению эффективности взаимодействия во всех сферах, включая безопасность.

Сама организация остается достаточно закрытой, слишком сосредоточенной на сугубо специфических вопросах безопасности, которые не всегда приобретают публичный характер. Эксперты отмечают, что новый председатель ПА ОДКБ сможет придать импульс публичной составляющей работы, во-первых, самой Парламентской ассамблеи, а во-вторых, всего ОДКБ в целом.

Здесь можно говорить о том, что вопросы безопасности будут требовать и четкого, понятного, актуального законодательного процесса обеспечения. Важным фактором становится диалог гражданских обществ по вопросам безопасности. Сегодня идет своего рода дискуссия между теми, которые считают, что демократические процедуры должны доминировать в системе, и между теми, кто считает, что вопросы безопасности требуют сегодня отступления от каких-то принципов. В данном случае участие Володина в этой дискуссии осовременит ее, поднимет до уровня развития всего гражданского общества. И в то же время приведет в соответствие с законодательными потребностями и конституционным статусом.

Международная повестка в мире остается напряженной, а избрание президентом США Дональда Трампа добавило непредсказуемости внешней политике этой сильнейшей и влиятельнейшей страны. В подобной ситуации государствам, заинтересованным в поддержании мира и внутреннего спокойствия следует максимально объединить свои усилия как в борьбе с международным терроризмом, так и с маскирующимся под «демократизацию» и «борьбу за права человека» стремлением западных стран навязать свои ценности и максимально ослабить традиционный жизненный уклад в странах Восточной Европы, Закавказья и Средней Азии.

Сотрудничество в рамках ОДКБ является ярким примером того, как самый сильный в военном плане участник организации в лице России не стремится навязать другим участникам собственные ценности и не вмешивается во внутреннюю политику своих партнеров.