

DCAF REGIONAL
PROGRAMMES

**ОДКБ и планирование
на случай чрезвычайных
обстоятельств после 2014 года**

19

Е.Ф. Довгань, А.В. Русакович (ред.)



The Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces

Публикация этой книги была осуществлена с содействием Управления по вопросам политики безопасности (SIPOL), Федеральный департамент обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарии.

Женевский центр демократического контроля над
вооруженными силами

Общественное объединение
«Центр изучения внешней политики и безопасности»

**ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРА
О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И
ПЛАНИРОВАНИЕ НА СЛУЧАЙ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ
ПОСЛЕ 2014 ГОДА**

Е.Ф. Довгань, А.В. Русакович (ред.)

Женева – Минск, 2015

Женевский центр демократического контроля
над вооруженными силами (ДКВС)
www.dcaf.ch

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из ведущих учреждений в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG).

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) оказывает консультативную поддержку на местах, организовывает программы практической помощи, разрабатывает демократические нормы по соответствующим вопросам и продвигает их как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств, а также пропагандирует передовой опыт и создает политические рекомендации по вопросам обеспечения эффективного демократического управления в сфере безопасности.

Центр ДКВС сотрудничает с правительствами государств, парламентами, гражданским обществом, международными организациями, а также целым рядом структур безопасности, в частности, органами полиции, судебной власти и разведки, пограничными службами и вооруженными силами.

Женевский центр демократического контроля над
вооруженными силами

Общественное объединение
«Центр изучения внешней политики и безопасности»

**ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРА
О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И
ПЛАНИРОВАНИЕ НА СЛУЧАЙ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ
ПОСЛЕ 2014 ГОДА**

Е.Ф. Довгань, А.В. Русакович (ред.)

Авторский коллектив

Е.Ф. Довгань (введение, гл. 6, р. 6.1, 7, гл. 8 в соавт. с Н.О. Мороз, заключение); Ж.М. Кембаев (гл. 5, р. 6.2); М.Т. Лаумулин (гл. 3), Н.О. Мороз (гл. 8 в соавт. с Е.Ф. Довгань), А.В. Русакович (гл. 1, 4, заключение), А.В. Тихомиров (гл. 2).

Под редакцией Е.Ф. Довгань и А.В. Русаковича

Организация Договора о коллективной безопасности и планирование на случай чрезвычайных обстоятельств после 2014 года, под ред. Е.Ф.Довгань и А.В. Русаковича (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Центр изучения внешней политики и безопасности, 2015).

DCAF, Серия региональных программ № 19

В монографии на междисциплинарной основе исследуются перспективы существования и деятельности ОДКБ после 2014 г., в первую очередь в политическом, правовом и информационном аспектах.

Монография издана в рамках совместного проекта, реализованного Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (Швейцария) и Общественным объединением «Центр изучения внешней политики и безопасности» (Беларусь).

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2015

Исполнительный издатель: ООО Прокон, <<http://www.procon.bg>>

Дизайн обложки: OGS Press

ISBN 978-92-9222-346-5

ПРЕДИСЛОВИЕ

Я рад представить вниманию читателя настоящую публикацию, которая является результатом плодотворного и долгосрочного партнерства Женевского центра по демократическому контролю над вооруженными силами с Белорусским государственным университетом и нашими партнерами из Казахстана. Мы уделяем огромное внимание тому, чтобы поддерживать такое взаимодействие в качестве платформы для обмена информацией, выработки общих подходов к безопасности и развитию в государствах бывшего Советского Союза, создания основ для регионального сотрудничества в западной, центральной и северной Азии.

Результатом такого сотрудничества уже стал ряд публикаций, которые можно найти на сайте Центра www.dcaf.ch, в частности:

- Anatoliy A. Rozanov, Elena F. Dovgan, eds., *Collective Security Treaty Organisation 2002–2009* (DCAF, 2010); ISBN 978-92-9222-142-3 (English).
- Anatoliy A. Rozanov, Alena F. Douhan, eds., *Collective Security Treaty Organisation: 2002-2012* (DCAF, 2013); ISBN:978-92-9222-274-1 (English).
- Anatoliy A. Rozanov, ed., *The Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia's Security Challenges* (DCAF, 2013); ISBN:978-92-9222-269-7 (English, Russian).

Женева, январь 2015

Ф. Флури, д-р

Заместитель директора

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами
(ДКВС)

ОГЛАВЛЕНИЕ

ЧАСТЬ I	ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ	3
Глава 1	Изменение геополитической ситуации на постсоветском пространстве после 2014 г. <i>А.В. Русакович</i>	5
Глава 2	Подходы основных акторов к развитию ОДКБ после 2014 г. (Россия, Беларусь, Казахстан) <i>А.В. Тихомиров</i>	39
Глава 3	Афганистан в системе региональной безопасности после ухода международных сил содействия безопасности <i>М.Т. Лаумулин</i>	73
Глава 4	Формирование евразийского экономического союза и развитие организации договора о коллективной безопасности <i>А.В. Русакович</i>	109
ЧАСТЬ II	МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	135
Глава 5	Правовая база и процесс принятия документов в рамках ОДКБ <i>Ж.М. Кембаев</i>	137
Глава 6	Имплементация обязательств, принятых в рамках ОДКБ, в государствах– членах <i>Е.Ф. Довгань</i>	155
Глава 7	Правовые основания и практика сотрудничества ОДКБ с третьими странами и международными организациями <i>Е.Ф. Довгань</i>	179
Глава 8	Организация договора о коллективной безопасности и информационная безопасность..... <i>Е.Ф. Довгань, Н.О. Мороз</i>	207
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	237

СПИСОК УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВДВ	Воздушно-десантные войска
ВТО	Всемирная торговая организация
ВЦИОМ	Всероссийский центр изучения общественного мнения
ГУАМ, ГУУАМ	Организация за демократию и экономическое развитие
ДКБ	Договор о коллективной безопасности
ЕАС	Евразийский союз
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕС	Европейский союз
ЭК	Евразийская экономическая комиссия
ЕЭП	Единое экономическое пространство
ИГА	Исламское государство Афганистан
ИДУ	Исламское движение Узбекистана
ИТД	Исламское движение Туркестана
КМС	Коллективные миротворческие силы
КНР	Китайская Народная Республика
КСБР ЦАР	Коллективные силы быстрого развертывания Центрально-азиатского региона
КСОР	Коллективные силы оперативного реагирования
КССБ	Комитет секретарей советов безопасности
МВФ	Международный валютный фонд
МГИМО(У)	Московский государственный институт международных отношений (университет)
МККК	Международный комитет красного креста
МССБ	Международные силы содействия безопасности
МЧС	Министерство по чрезвычайным ситуациям
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОАГ	Организация Американских Государств
ОБСЕ	Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВД	Организация Варшавского договора
ОВС	Объединенные вооруженные силы
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ОПГ	Организованные преступные группы

ПВО	Противовоздушная оборона
РАН	Российская академия наук
РФ	Российская Федерация
СБСЕ	Совещание о безопасности и сотрудничеству в Европе
СЕАП	Совет евроатлантического сотрудничества
СВМДА	Совещание по мерам доверия в Азии
СКБ	Совет коллективной безопасности
СМИД	Совет министров иностранных дел
СМО	Совет министров обороны
СНГ	Содружество Независимых Государств
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
СУАР	Синьцзянь-Уйгурский автономный район КНР
США	Соединенные штаты Америки
т.н.	так называемый
ТС	Таможенный союз
ЦА	Центральная Азия
ЦАР	Центрально-азиатский регион
ШОС	Шанхайская Организация сотрудничества

ВВЕДЕНИЕ

2014 год, вне сомнения, является знаковым в развитии региональной системы безопасности, всего постсоветского пространства. Политические процессы, происшедшие на его протяжении, широко обсуждаются в обществе, остаются в центре внимания политиков и экспертов. Существуют различные, порой диаметрально противоположные оценки событий и, безусловно, научные дебаты о причинах и последствиях кризисных явлений этого года будут продолжены.

В 2014 году произошли значимые события в регионе. Рассматриваемый период связывается с ожидаемым выводом международных сил содействия безопасности из Афганистана. Данный шаг вызывает определенные опасения в связи с возможностью дестабилизации ситуации в регионе, активизации международного терроризма, возникновения напряженности на границе с Таджикистаном, возрастания объемов производства наркотиков и, как следствие, их транспортировки в Центральную Азию и Европу. 2014 год характеризуется эскалацией иных «замороженных» конфликтов, равно как возникновением конфликтов в государствах, где их никто не ожидал, например в Украине. Помимо этого все большее внимание уделяется информационной составляющей безопасности, как в части распространения «враждебных» данных либо обеспечения безопасности личных данных или государственных секретов, так и в части совершения преступлений и даже агрессии с использованием информационных технологий.

Рассматриваемая ситуация вызывает не только военные или внешнеполитические, но и правовые проблемы. Можно констатировать, что за 12 лет, прошедших с момента заключения Устава ОДКБ, данная организация завершила процесс становления. В рамках ОДКБ заключено значительное число международных договоров, созданы квази-постоянные коллективные силы, осуществляется ряд операций, направленных на борьбу с новыми вызовами и угрозами («Канал», «Нелегал», «Прокси»), проводятся учения с различными целями и различными контингентами, разработаны механизмы взаимодействия с государствами-членами, третьими государствами и иными международными организациями.

Вместе с тем до настоящего времени ОДКБ ни разу не была непосредственно вовлечена в урегулирование конкретных конфликтов. В связи с этим вывод международных сил содействия безопасности из Афганистана, по всей видимости, окажется индикатором того, насколько ОДКБ способна про-

тивостоять существующим вызовам и угрозам, насколько ее правовая база и сформированные механизмы окажутся достаточными для поддержания международного мира и безопасности в регионе в сложившейся геополитической обстановке.

Настоящее исследование имеет комплексную направленность. Оно подготовлено специалистами из Республики Беларусь и Республики Казахстан – экспертами в области международных отношений и международного права.

В первой части работы дается комплексная оценка существующих в настоящее время геополитических реалий, равно как тех изменений, которые ожидаются на постсоветском пространстве после 2014 г. с учетом кризиса, происходящего в Украине, эскалации напряженности в иных, так называемых «замороженных» конфликтах, а также подписания рядом бывших республик Советского союза соглашений об ассоциации с Европейским союзом; анализируются подходы основных акторов (Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан) к развитию ОДКБ; оцениваются перспективы формирования Евразийского экономического союза и его взаимодействия с ОДКБ.

В свете тех угроз, которые происходят или могут происходить с территории Афганистана после вывода Международных сил содействия безопасности, также подробно рассматривается место Афганистана в системе региональной безопасности, включая ситуацию внутри страны, его отношения с Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном и иными акторами.

Вторая часть работы посвящена исследованию международно-правовой основы деятельности Организации Договора о коллективной безопасности. Детально рассматривается как правовая база, процесс принятия решений и заключения международных договоров в рамках ОДКБ, так и исполнение таких договоров государствами–членами (имплементация на национальном уровне) на примере Республики Беларусь и Республики Казахстан; оценивается правовая основа и практика сотрудничества ОДКБ с ООН, региональными организациями, действующими на постсоветском пространстве и иными организациями, равно как государствами, не являющимися членами ОДКБ, в области поддержания международного мира и безопасности. Особое внимание уделяется проблеме противодействия военно-политическим угрозам информационной безопасности и преступности в сфере информационных технологий в рамках ОДКБ.

ЧАСТЬ I
ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРА О
КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В
СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ:
ГЕОПОЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ

Глава 1

Изменение геополитической ситуации на постсоветском пространстве после 2014 г.

А.В. Русакович

Постсоветское пространство, которое объединяет двенадцать государств, является значимым регионом планеты и процессы, происходящие в этой части земного шара, оказывают значительное воздействие на международную ситуацию.¹ Основными тенденциями развития на постсоветском пространстве в 2014 г. являлись: реализация новых подходов российского руководства относительно региона; политический кризис в Украине и российско-украинский межгосударственный конфликт; формирование конфликтных отношений России со странами Запада; ускорение процессов евразийской интеграции; подписание Грузией, Молдовой и Украиной Соглашений об ассоциации с Европейским союзом; эскалация напряженности в зонах «замороженных» конфликтов.

Как представляется, именно эти факторы, оказали существенное воздействие на ситуацию на постсоветском пространстве и обозначили важный рубеж в его развитии.

Общая характеристика постсоветского пространства

Государства постсоветского пространства занимают более 16 % территории планеты, на которой проживают около 300 млн. человек, и обладают 25 % разведанных мировых запасов природных ресурсов (в том числе 18 % мировых запасов нефти и 40 % природного газа). На долю государств постсоветского пространства, по различным оценкам, приходится 10 % мирового промышленного потенциала и 10 % мирового производства электроэнергии. Согласно данным экспертов, доля стран СНГ в мировом ВВП с 2000 по 2010 год возросла с 1,1 % до 3,1 %.² Указанные показатели свидетельствуют, что страны СНГ имеют значительный потенциал, однако уровень их экономического развития не позволяет активно влиять на мировые тенденции и ограничивается в основном региональ-

¹ В настоящее время в это понятие включают 12 государств – бывших союзных республик СССР; применяются также термины «государства СНГ», «постсоветские государства».

² *20 лет СНГ*, сост. А.В. Шевченко [и др.], рук. проекта С.Н. Лебедев (Минск: БЕЛТА, 2011), с. 19; «Страны СНГ и БРИКС увеличили долю в мировом ВВП» (Электронный ресурс), *Интернет портал СНГ*, режим доступа: <http://www.e-cis.info/news.php?id=310> (Дата доступа: 22.10.2013).

ными масштабами. Страны постсоветского пространства на мировом рынке выступают в основном в качестве экспортеров углеводородов и импортерами промышленной и высокотехнологичной продукции. Трансформационные процессы, которые начались в государствах после распада СССР и были направлены на формирование национальной государственности, устойчивой экономической и политической системы, не завершены, что, в свою очередь, порождает проблемные явления и конфликтные ситуации в экономической и политической жизни стран и в межгосударственных отношениях в регионе.

Страны СНГ существенно различаются по размерам территории, количеству населения, природным запасам, уровню экономического развития. Наиболее крупной страной региона является Россия, в которой проживает 141.9 млн. жителей, ее площадь составляет 17075 тыс. кв. км. России принадлежит центральная роль на постсоветском пространстве, что, в свою очередь, определяет развитие ситуации в данном регионе. На Россию приходится более 70 % совокупного регионального валового внутреннего продукта. Далее по численности населения следует Украина – 45.9 млн. жителей (603.7 тыс. кв. км), Узбекистан – 28.4 млн. (448.9 тыс. кв. км), Казахстан – 16.4 млн. (2724.9 тыс. кв. км), Беларусь – 9.5 млн. (207.6 тыс. кв. км), Азербайджан – 9 млн. (86.6 тыс. кв. км.), Таджикистан – 7.6 млн. (143.1 тыс. кв. км), Кыргызстан – 5.4 млн. (198.5 тыс. кв. км), Грузия – 4.6 млн. (69.0 тыс. кв. км), Молдова – 3.6 млн. (33.7 тыс. кв. км), Армения – 3.2 млн. (29.7 тыс. кв. км), Туркменистан – 5 млн. (491.2 тыс. кв. км).³

В 2000–х гг. на постсоветском пространстве завершилось формирование регионов, которые различаются по своей геополитической ориентации, традициями исторического развития, цивилизационными особенностями: Россия как крупнейшее региональное государство, государства Восточной Европы (Беларусь, Молдова, Украина), Кавказа (Азербайджан, Армения, Грузия), Центральной Азии (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). В соответствии с теорией Д. Хантингтона, территории стран постсоветского пространства входят в состав трех цивилизаций – православной, исламской, западной, что также является причиной сложных межгосударственных отношений.

В последние годы на постсоветском пространстве с точки зрения геополитических предпочтений сформировалось три группы государств. Первую группу составляют страны, которые реализуют интеграционные проекты, созданные в рамках СНГ при ведущей роли Российской Федерации. Кроме России, в эту группу входят Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан. Наибольший уровень экономической и военно–политической интеграции достигнут в рамках Союзного государства Беларуси и России. Значимым и продвинутым проектом является Таможенный союз и Единое экономическое пространство Беларуси, Казахстана, России, которые реализуются в рамках созданного в 2000 г. Евразийского экономического сообщества. В мае 2014 г. Беларусь, Казахстан, Россия подписали Договор о создании Евразийского экономического союза, к которому в октябре присоединилась Армения, в декабре – Кыргызстан. ЕАЭС является преемником ЕврАзЭС. Военно–политическое взаимодействие этой группы государств осуществляется в рамках Организации Договора о коллективной безопасности, которая объединяет в настоящее время шесть государств – Армению, Беларусь, Казахстан, Кыр-

³ 20 лет СНГ; "About Georgia," official website of the President of Georgia, 2014, available at <https://www.president.gov.ge/en/Georgia/AboutGeorgia> (accessed 22 October 2014).

гызстан, Россию, Таджикистан. Вторую группу составляют т.н. «нейтральные» государства – Азербайджан, Туркменистан (не подписал Устав СНГ и не участвовал в других проектах постсоветской интеграции), Узбекистан (в 2008 г. приостановил свое участие в ЕврАзЭС, а в 2012 г. – в О ДКБ). Третья группа государств представлена Грузией, Молдовой, Украиной, в основу внешнеполитической ориентации которых положено стремление к участию в евроатлантических и европейских структурах. В определенном отношении организационным оформлением данной группы государств является альянс Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы, преобразованный в 2006 г. в Организацию за демократию и экономическое развитие – ГУАМ. В связи с активным участием указанных государств в программе ЕС «Восточное партнерство» возможности ОДЭР–ГУАМ в последние годы используются слабо.

Старейшее из интеграционных объединений в регионе – Содружество Независимых Государств – существует уже 23 года.⁴ Создание СНГ является существенным фрагментом исторических изменений, происшедших в мире на рубеже 1980–1990-х гг. прошлого столетия, которые имели глобальное измерение и в итоге привели к распаду биполярной системы международных отношений, прекращению существования мировой социалистической системы, окончанию «холодной войны». В рамках СНГ достигнут невысокий уровень экономической интеграции – с 2012 г. действует Зона свободной торговли, сформированы рамочные условия взаимодействия в других сферах. В 2002 г. принята Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках СНГ, что позволяет сделать вывод о процессе создания региональных стандартов проведения выборов. Война Грузии и России (август 2008 г.) привела к изменению подходов России к ситуации на Кавказе, что выразилось в признании российской стороной де-юре независимости Абхазии и Южной Осетии. Грузино–российский конфликт, помимо обострения обстановки на Кавказе, повлек за собой выход Грузии из состава СНГ в 2009 г. – первый случай за двадцатилетнюю историю организации. Отдельные эксперты оценивали это событие как начало распада СНГ.⁵ В сентябре 2011 г. в Душанбе главы государств СНГ приняли Заявление в связи с 20-летием образования СНГ, в котором отмечалось, что за короткий исторический период СНГ прошло сложный путь становления, поиска оптимальных форм сотрудничества и межгосударственных отношений и утвердило себя в качестве интеграционного объединения, призванного обеспечивать развитие взаимодействия между государствами–участниками. По мнению глав государств, главным итогом работы Содружества за двадцать лет является создание условий для поступательного развития взаимовыгодного сотрудничества, отвечающего национальным интересам каждого государства–участника СНГ. В качестве перспективных задач было определено совершенствование и углубление экономического сотрудничества на базе Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г.; расширение и укрепление взаимодействия в гуманитарной сфере; содействие повышению уровня жизни, правовой и социальной защите, охране здоровья граждан; укрепление сотрудничества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, транснациональной организованной преступностью, незаконной ми-

⁴ Л. Москвин, *СНГ: распад или возрождение? Взгляд 15 лет спустя* (М.: 2007), 209 с.

⁵ А.В. Русакович, «СНГ: от Вискулей до наших дней», *Беларуская думка* № 2 (2012), с. 32–41.

грацией и торговлей людьми, незаконным оборотом наркотиков, последствиями техногенных катастроф и стихийных бедствий; мирное урегулирование конфликтов на основе укрепления мер взаимного доверия, принципов и норм международного права; продолжение практики политических консультаций по ключевым вопросам мировой политики и международным проблемам, представляющим взаимный интерес.⁶ Как представляется, СНГ выполнила свою роль в обеспечении безопасности, стабильности и взаимодействия государств-участников, решении вопросов, связанных с разделом «наследия» СССР.

В экономическом отношении 1990–2000-е гг. не принесли существенного успеха в развитии государств постсоветского пространства. По данным Международного валютного фонда, объем ВВП России в 2013 г., рассчитанный по паритету покупательной способности, составлял около 3491.6 млрд. долл. США, что соответствовало 6-му месту в мире. Далее следуют Казахстан – 395.5 млрд. долл. США, Украина – 392.5, Беларусь – 166.8; Узбекистан – 156.5; Азербайджан – 158.5. Эти пять стран в мировом списке экономик занимают 40–70-е места и образуют вторую региональную группу стран по объему ВВП. Туркменистан – 73.4 млрд. долл. США; Грузия – 32.1; Армения – 23.1; Таджикистан – 20.6; Кыргызстан – 18.3, Молдова – 16.6 замыкают список стран СНГ по объему ВВП.⁷ По объему ВВП на душу населения, который является одним из ключевых показателей экономического развития, исходя из данных МВФ за 2012 г. можно выделить три группы стран региона. В первую группу входят относительно развитые страны региона, объем ВВП на душу населения которых находится в промежутке 15 000–7 000 долл. США. Это Россия, Казахстан, Азербайджан, Беларусь, Туркменистан. Указанные страны в мировом рейтинге МВФ по данному показателю занимают места во второй полусотне государств. Вторую группу государств составляют Украина, Грузия, Армения, Молдова, среднедушевой ВВП которых составляет от 4 000 до 2 000 долл. США на душу населения (в списке МВФ это вторая сотня государств). Третья группа представлена Узбекистаном, Кыргызстаном, Таджикистаном с показателями ВВП от 1 900 до 1 000 долл. США на душу населения.⁸

Государства постсоветского пространства находятся на различных стадиях интеграции в мировую экономическую систему. Членами Всемирной торговой организации являются семь стран постсоветского пространства – Кыргызстан (вступил в 1998 г.), Грузия (2000 г.), Молдова (2001 г.), Армения (2003 г.), Украина (2008 г.), Россия (2012 г.), Таджикистан (2013 г.). Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Узбекистан находятся на разных

⁶ Аналитический доклад «Итоги деятельности СНГ за 20 лет и задачи на перспективу» (Электронный ресурс), Интернет-портал СНГ, 2011, режим доступа: www.e-cis.info/index.php?id=662 (Дата доступа: 22.12.2011); «Заявление глав государств-участников Содружества Независимых Государств в связи с 20-летием образования СНГ» (Электронный ресурс), Интернет-портал СНГ, 2012, режим доступа: <http://www.e-cis.info/page.php?id=19308> (дата доступа: 22.12.2013).

⁷ “Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPP) valuation of country GDP Report for Selected Countries and Subjects,” International Monetary Fund, 2014, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weorept.aspx?sy=2011&ey=2013&ssd=1&sc=1&sort=country&ds=%2C&br=1&pr1.x=39&pr1.y=11&c> (accessed 20 September 2014).

⁸ “Gross domestic product per capita, current prices Report for Selected Countries and Subjects,” International Monetary Fund, 2014, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx> (accessed 20 September 2014).

этапах переговорного процесса с данной организацией, Туркменистан не подавал заявку на вступление в ВТО.⁹

В политическом отношении государства постсоветского пространства представляют собой в основном «молодые демократии», сформировавшиеся как президентские республики в начале 1990-х гг. В большинстве государств у власти находится политическая элита, сформированная на базе советской номенклатуры на рубеже 1980–1990-х гг., которая за период 1990–2000-х гг. укрепила свои экономические позиции и создала адаптированные к местным условиям «партии власти». Следует отметить, что на рубеже 2000–2010 гг. принципы «управляемой демократии», доминирования политической элиты в экономической сфере столкнулись с определенным недовольством и протестами населения. В частности, такие проявления наблюдались в России после президентских выборов 2012 г. («протесты на Болотной»), в Беларуси («площадь 19 декабря 2010 г.»), Казахстане (события в Жанаозене в 2013 г.) и других государствах. В целом правящие элиты, используя политические, экономические и силовые методы, не дали развиваться протестным тенденциям. Особенно ярко народный протест против доминирования властных групп в экономике и политике, и связанной с этим коррупции, проявился в Украине в конце 2013 – начале 2014 г. («майдан»), что привело к смене власти в стране.

Существенной проблемой для государств постсоветского пространства являются межгосударственные и межнациональные конфликты, сформировавшиеся после распада СССР. В настоящее время пять государств СНГ имеют территориальные проблемы: Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Россия, Украина, причем одна из наиболее сложных в международно-правовом отношении – проблема Крыма – сформировалась в 2014 г. и ее сторонами были наиболее крупные государства постсоветского региона – Россия и Украина. В 1990–2000-х гг. на постсоветском пространстве насчитывалось четыре непризнанные/частично признанные государственные образования – Приднестровская Молдавская Республика, Республика Абхазия, Республика Южная Осетия, Нагорно-Карабахская Республика, которые в 2001 г. создали т.н. СНГ–2 (Содружество Непризнанных Государств). В 2014 г. к ним добавились еще две – самопровозглашенные Донецкая Народная Республика и Луганская Народная Республика, перспективы которых остаются неясными. Просуществовавшая два дня независимая Республика Крым 18 марта 2014 г. стала частью России.

Особый характер межгосударственных отношений на постсоветском пространстве до настоящего времени определялся рядом следующих обстоятельств. Прежде всего, государства СНГ в определенной степени сохраняли единое геополитическое пространство, действовали общие исторические, экономические, политические, культурные, технологические факторы, которые обуславливали т.н. «постсоветский» характер регионального сотрудничества. Во-вторых, рамочная организация постсоветского пространства – Содружество Независимых Государств – состоялось как минимальная форма сотрудничества равноправных независимых государств, признанная международным сообществом региональная межгосударственная организация, отличительными особенно-

⁹ Members and Observers Electronic resource, World Trade Organization, 2014, available at http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (accessed 20 September 2014).

стями которой является взаимодействие в различных сферах межгосударственного общения, гибкость механизмов и форматов сотрудничества. В-третьих, государства постсоветского пространства находятся приблизительно на одном уровне социально-экономического развития, имеют в большинстве случаев статус стран с переходной экономикой, решают сложные задачи развития и укрепления национальных экономик, интеграции в международную финансово-экономическую систему и объективно вынуждены координировать свою политику в различных сферах. В-четвертых, фрагментация интеграционных объединений на пространстве СНГ позволяла ряду государств участвовать в более продвинутых по уровню взаимодействия интеграционных объединениях.

В 2000 – начале 2010-х гг. произошла активизация деятельности внешних акторов на постсоветском пространстве. В середине 2000-х гг. в связи с расширением Европейский союз осуществил дифференциацию своей политики на постсоветском пространстве. К настоящему времени сложились следующие форматы отношений ЕС с государствами СНГ: Европейская политика соседства (реализуется с 2004 г. в отношении Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы, Украины и предусматривает широкомащтабное сотрудничество, движение государств–партнеров к демократии, рыночной экономике и признанию европейских ценностей, в том числе в рамках Соглашений об ассоциации, с 2008 г. имеет измерение «Восточное партнерство»); стратегическое партнерство с Россией (основано на Декларации ЕС и РФ 2005 г. предусматривало формирование четырёх общих пространств: экономического; внутренней безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки и образования); «Стратегия нового партнерства: Европейский Союз и Центральная Азия» (реализуется с 2007 г. в отношении государств Центральной Азии). Политика Европейского союза привела к усилению его политических и экономических позиций на постсоветском пространстве, однако не встретила понимания в российском политическом классе. Например, программа ЕС «Восточное партнерство» была встречена в России со значительной долей скептицизма.

Важное значение для стран региона традиционно имеют отношения с США. Китай, который к 2000-е гг. стал одним из крупнейших партнеров государств Центральной Азии, осуществляет активную экономическую политику в отношении России, Беларуси, Украины, других стран региона. Турция укрепила свои позиции в тюркоязычных странах Центральной Азии и на Кавказе и активно развивает политические и экономические отношения с Россией и государствами Восточной Европы.

Таким образом, постсоветское пространство представляет собой сложный геополитический регион, который объединяет различные по экономическому, демографическому потенциалу, внешнеполитической ориентации государства. Культурные, исторические, экономические, религиозные различия стран региона в настоящее время не позволяют определять его как общее пространство, имеющее перспективы институционального объединения на общей цивилизационной основе в обозримом будущем.

Реализация новых подходов российского руководства в отношении постсоветского пространства

Важнейшим фактором, повлиявшим на ситуацию в регионе, несомненно, является позиция России. В период «нового» президентства В. Путина российское руководство сфор-

мулировало новые подходы к существующему миропорядку. В Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной 12 февраля 2013 г., подчеркнуто, что современный этап мирового развития представляет собой переходный период, сущность которого заключается в формировании полицентричной международной системы. В соответствии с данным положением в документе были изложены подходы российского руководства относительно формирования нового мироустройства: «Россия проводит политику, направленную на создание стабильной и устойчивой системы международных отношений, опирающейся на международное право и основанной на принципах равноправия, взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела государств. Такая система призвана обеспечить надежную и равную безопасность каждого члена мирового сообщества в политической, военной, экономической, информационной, гуманитарной и иных областях».¹⁰ Основой такого подхода был вывод, сформулированный в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации о том, что «Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века – остановила падение уровня и качества жизни российских граждан, устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений».¹¹

В соответствии с указанными задачами значительные изменения были внесены в политику Российской Федерации на постсоветском пространстве. Развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами СНГ продолжало оставаться приоритетным направлением, вместе с тем предусматривалась интенсификация интеграционных процессов, что повлекло за собой укрепление существующих и создание новых интеграционных объединений, система которых позволяла России сохранять свое влияние в «ближнем зарубежье». В двусторонних отношениях с государствами, которые проявляют готовность к этому, было предусмотрено развивать отношения стратегического партнерства и союзничества. В Концепции было намечено дальнейшее сохранение и укрепление СНГ как основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих общее историческое наследие, а также обширный потенциал интеграции в различных сферах.¹² В качестве приоритетной была выдвинута задача формирования Евразийского экономического союза. Организация Договора о коллективной безопасности рассматривалась одним из важнейших элементов системы обеспечения безо-

¹⁰ «Концепция внешней политики Российской Федерации», утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г., электронный ресурс, Министерство иностранных дел Российской Федерации, официальный сайт, 2014, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument> (дата доступа 22.10.2014).

¹¹ «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, электронный ресурс, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Официальный сайт, 2014, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/8abb3c17eb3d2626c32575b500320ae4!OpenDocument> (дата доступа: 22.10.2014).

¹² «Концепция внешней политики Российской Федерации».

пасности на постсоветском пространстве. В системе приоритетных задач на постсоветском пространстве в Концепции были выделены отношения с Украиной, с которой было предусмотрено «выстраивать отношения [...] как с приоритетным партнером в СНГ, содействовать ее подключению к углубленным интеграционным процессам».¹³

Особое внимание в новой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации было уделено «поддержке соотечественников, проживающих в государствах–участниках СНГ, согласованию договоренностей о защите их образовательных, языковых, социальных, трудовых, гуманитарных и иных прав и свобод».¹⁴ Данное направление согласовывалось с концепцией «русского мира», ряд положений которой сформулировал В. Путин в конце 2006 г., выступая на встрече с творческой интеллигенцией в Санкт–Петербурге. В частности, в качестве важных составляющих суверенитета России в этом выступлении был выделен «русский язык» и «русская культура»: «Русский язык – не только средство общения миллионов людей, говорящих на нем и знающих его. Это концентрация нашего национального духовного богатства».¹⁵

На рубеже 2000–2010-х гг. важные сдвиги произошли во внутренней политике России. Российские исследователи подчеркивают, что этап политического процесса, начавшийся в 2011–2012 гг., завершил предшествовавший этап развития страны и открыл его новую страницу.¹⁶ В политических и экспертных кругах утвердилось мнение, что Россия должна восстановить статус «великой державы», которая проводит национально-ориентированную, самостоятельную внешнюю политику. Согласно социологическим опросам, в марте 2014 г. 63 % опрошенных положительно ответили на вопрос, считают ли они Россию великой державой.¹⁷ Укрепление позиций России в мире и регионе было продемонстрировано в ходе проведения игр зимней Олимпиады в Сочи, российскими инициативами по разрешению сирийского кризиса, участием в разрешении ядерной проблемы Ирана, ускорением реализации проекта евразийской интеграции. В начале 2014 г. к России перешло председательство в «Большой восьмерке».

Вместе с тем ряд российских ученых также отмечает и другие индикаторы изменений во внутренней политике: репрессии властей против гражданского общества, фальсификация выборов, фабрикация судебных процессов против участников протестных движений, расцвет коррупции в органах государственной власти и, как итог, формирование

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Стенографический отчет о встрече с творческой интеллигенцией, посвященной 100–летию со дня рождения Дмитрия Лихачева, 29 ноября 2006 года, Санкт–Петербург, дом Державина (Электронный ресурс), Президент России. Официальный сайт, 2006, режим доступа: http://archive.kremlin.ru/appears/2006/11/29/2352_type63376type63381_114765.shtml (дата доступа: 29.10.2014).

¹⁶ Е.Б. Шестопал, «Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны», *ПОЛИС. Политические исследования* № 2 (2014), с. 61.

¹⁷ «Доля считающих Россию Великой державой достигла максимума за 15 лет» (Электронный ресурс), Левада–Центр (Аналитический центр Юрия Левады), 17.03.2014, режим доступа: www.levada.ru/17-03-2014/dolya-schitayushchikh-rossiyu-velikoi-derzhavoi-dostigla-maksimuma-za-15-let (дата доступа: 20.10.2014).

авторитарного режима.¹⁸ В конце 2013 – начале 2014 г. в общественном мнении России сложилось мнение, что одним из путей выхода на новые рубежи может быть национализм. Как подчеркивают российские эксперты, по результатам социологических опросов в марте 2014 г. первую позицию заняли русские националисты, тогда как сторонники президента Путина оказались лишь на третьей позиции.¹⁹ Безусловно, такая ситуация сложилась вследствие политической конъюнктуры весной 2014 г., однако данная тенденция сформировалась в качестве доминирующей в предыдущие годы.

Контуры «новой» внутренней и внешней политики России окончательно сложились в конце 2013 – начале 2014 г. В послании президента В. Путина парламенту РФ в декабре 2013 г. было подчеркнуто, что мировое развитие становится всё более противоречивым и более динамичным и в этих условиях возрастает историческая ответственность России. В послании были сформулированы основные положения «консервативной позиции» России в области внутренней и внешней политики, «которые тысячелетиями составляли духовную, нравственную основу цивилизации, каждого народа: ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе и жизни религиозной, жизни не только материальной, но и духовной, ценностей гуманизма и разнообразия мира».²⁰ Определенное внимание в выступлении российского президента было отведено проблеме укрепления и развития вооруженных сил России, в частности, было подчеркнуто, что «Ни у кого не должно быть иллюзий относительно возможности добиться военного превосходства над Россией. Мы этого никогда не допустим. Россия ответит на все вызовы: и политические, и технологические. Весь необходимый потенциал у нас для этого есть».²¹ Политические процессы в России в начале 2010-х гг. германский эксперт А. Рар определил термином «консервативная революция».²²

Отношения России с ЕС и США в начале 2010-х оставались достаточно прохладными, что было вызвано изменениями во внутренней политике России. Как подчеркивал профессор, президент Ассоциации европейских исследований Института Европы РАН Ю. Борко, в результате политических изменений начала 2010-х гг. в России «рухнула одна из опор партнерства Евросоюза и России – их обязательство в полной мере применять все принципы и положения основных документов СБСЕ (ОБСЕ) и Парижской хартии для новой Европы».²³ Российские и зарубежные авторы указывают также на соперничество между ЕС и Россией на постсоветском пространстве, которое в конце 2013 г. переросло в «открытое политическое противостояние».²⁴ Таким образом, к

¹⁸ Ю. Борко, «Россия – Евросоюз: состоялось ли стратегическое партнерство?», *Современная Европа*, № 2 (2014), с. 24.

¹⁹ Э.А. Паин, С.А. Простаков, «Многоликий русский национализм. Идеино-политические разновидности (2010–2014 гг.)», *ПОЛИС. Политические исследования*, № 4 (2014), с. 98.

²⁰ Послание Президента Федеральному Собранию, 12 декабря 2013 г. (Электронный ресурс), Президент России, Официальный сайт, 2013, режим доступа: www.kremlin.ru/transcripts/19825 (дата доступа: 22.11.2014).

²¹ Там же.

²² Александр Рар, «Россия вернулась на сцену мировой политики», 10.01.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.smotri19-30.ru/index.php/aleksandr-rar-rossiya-vernulas-na-scenu-mirovoie-politiki.html> (дата доступа: 29.11.2014).

²³ Борко, «Россия – Евросоюз: состоялось ли стратегическое партнерство?», с. 24.

²⁴ Там же, с. 25.

2014 г. Россия и Запад подошли с грузом сложных проблем, различными оценками внутрисполитической ситуации в России и несовпадающими подходами к решению международных проблем, развитию мировой системы в целом. Украинский кризис в конце 2013–2014 гг. ускорил цивилизационный и политический конфликт России с Западом.

Политический кризис в Украине и российско-украинский межгосударственный конфликт

Важнейшим событием современности на постсоветском пространстве и в Европе является украинский политический кризис конца 2013 – первой половины 2014 г. и развертывание на этой основе российско-украинского межгосударственного конфликта. Данные события, без сомнения, во многом будут определять тенденции развития постсоветского пространства на обозримую перспективу. В настоящее время в политических, экспертных кругах, общественном сознании существуют различные оценки природы украинского кризиса, его сущности, перспектив разрешения, роли России и стран Запада в этих процессах.²⁵ Несомненно, дискуссии и полемика по этим вопросам будет продолжаться, что будет содействовать формированию объективного подхода к рассмотрению этой проблемы. Тем более, что события в Украине активизировали общественные дискуссии в постсоветских государствах относительно перспектив развития внутренней и внешней политики стран региона.

Политическая и экономическая ситуация в Украине в период президентства В. Януковича оставалась непростой. Возврат к конституции 1996 г., усиление президентской власти, преследования политической оппозиции, передел собственности между олигархическими группировками, коррупция на всех уровнях государственного управления привели к ослаблению Украины как государства. Определенные надежды в Украине как на уровне политической элиты, так и в широких слоях общества были связаны с подписанием Соглашения об ассоциации с Европейским союзом и возможной перспективой членства в ЕС, что означало переход к новым стандартам качества жизни. Украинское руководство в начале 2010-х гг. активизировало действия по подготовке Соглашения об ассоциации, подписание которого планировалось осуществить в Вильнюсе на саммите «Восточного партнерства» в конце ноября 2013 г. Россия, со своей стороны, прилагала значительные усилия по вовлечению Украины в процессы евразийской интеграции. Украинское руководство также выражало намерение выстроить систему взаимодействия с Таможенным союзом Беларуси, Казахстана и России в формате «3+1». С середины 2013 г. Украина участвовала во встречах Таможенного союза в качестве наблюдателя, хотя подобный статус в ТС не был предусмотрен. На встрече российского и украинского президентов в ходе саммитов государств-участников СНГ и ЕврАзЭС в конце октября 2013 г. в Минске В. Янукович получил предложение от российских партнеров по удешевлению цены на российский газ и кредит.

«Поворотным» событием, которое определило начало политического кризиса в Украине и привело к «революции Майдана» в феврале 2014 г., многие эксперты считают встречу президентов России и Украины В. Путина и В. Януковича 9 ноября 2013 г. Сле-

²⁵ «Украинский кризис: экспертная оценка» (по материалам Ученого Совета Института Европы РАН), *Современная Европа*, № 3 (2014), с. 10–33.

дует отметить, что сам факт встречи двух президентов отдельными российскими и украинскими аналитиками вначале отрицался, не говоря уже о содержании и результатах переговоров. Только 13 ноября 2014 г. премьер-министр Украины Н. Азаров, выступая в Верховной Раде, отметил, что переговоры были посвящены урегулированию проблем в торгово-экономических отношениях. В частности, это касалось задолженности украинской стороны за поставки газа, перспективам создания зоны свободной торговли между Украиной и ЕС и изменениям в связи с этим условий торговли между Украиной и странами Таможенного союза. Н. Азаров также заявил, что по итогам переговоров «президент Украины поручил правительству принять комплекс мер для разблокирования сотрудничества с Российской Федерацией».²⁶

За неделю до Вильнюсского саммита «Восточного партнерства» правительство Украины заявило о приостановлении подготовки к заключению этого соглашения. Как подчеркивали в окружении В. Януковича, это решение являлось тактическим ходом и не было связано с отказом от политики евроинтеграции. Среди причин принятия решения были названы неприемлемые условия МВФ по сокращению бюджетных расходов, проблемы в работе предприятий и др. Лидер оппозиции Ю. Тимошенко подчеркнула две причины, которые привели к срыву подписания Соглашения в Вильнюсе – «убедительные аргументы» российского президента, «от которых украинская власть не смогла отказать» и стремление В. Януковича «остаться в сумеречной зоне, в пропасти между двумя цивилизациями» для сохранения власти.²⁷

Массовое недовольство «новой политикой» проявилось в Киеве, западных и центральных регионах Украины, где состоялись митинги и демонстрации. Оппозиционные В. Януковичу и его «Партии регионов» партии «Батькивщина», «Удар» и «Свобода» развернули политическую кампанию в парламенте. Основные требования митингующих сводились к требованию возврата к евроинтеграции, вторым трендом митингов являлся протест против присоединения к Таможенному союзу России, Беларуси и Казахстана, который приобрел антироссийскую направленность. Значимую роль в протестном движении занимали социально-экономические требования, такие как деолигархизация экономики, необходимость противодействия коррупции.

На саммите «Восточного партнерства» в Вильнюсе 28–29 ноября 2013 г. президент Украины В. Янукович отказался подписать подготовленный вариант Соглашения об ассоциации с ЕС. Украинское правительство 30 ноября 2013 г. с применением силы подавило митинг на Майдане. Это стало одним из переломных моментов политической ситуации в Украине. Резко возросло количество протестующих, в начале декабря на Майдане был сооружен палаточный лагерь, политическая оппозиция и митингующие выдвинули требование отставки президента и проведения досрочных парламентских и президентских выборов. В Киеве началось жесткое политическое противостояние правитель-

²⁶ «Стало известно, о чем говорили Янукович и Путин в Москве» (Электронный ресурс), *Сегодня.ua*, 2014, режим доступа: www.segodnya.ua/politics/pnews/stalo-izvestno-o-chem-govorili-yanukovich-i-putin-v-moskve-474888.html (дата доступа: 22.10.2014).

²⁷ «Тимошенко назвала причины отказа Януковича от подписания ассоциации с ЕС» (Электронный ресурс), *Зеркало недели. Украина*, режим доступа: http://zn.ua/POLITICS/timoshenko-nazvala-prichiny-otkaza-yanukovicha-ot-podpisaniya-associacii-s-es-133756_.html (дата доступа: 20.10.2014).

ства и официальных властей. Европейский союз и США поддержали требования оппозиционных движений, президент В. Янукович получил поддержку со стороны российского руководства. Так, в середине декабря 2013 г. руководители России и Украины договорились о снижении для Украины цены на газ в 2014 г. с 4000 долл. США до 268.5 за тыс. куб. м, предоставлении правительством РФ кредита в размере 15 млрд. долл. США, по вопросам увеличения торговли и другим проблемным аспектам отношений.²⁸

Политическое противостояние в Украине в конце 2013 – начале 2014 г. привело к кризису государственной системы, ряд областных администраций в западных и центральных областях были захвачены протестующими. Президент В. Янукович и представители оппозиционных сил вели переговоры, в процесс разрешения конфликта были вовлечены страны Запада и Россия. Политическое противостояние достигло своей кульминации 18–22 февраля 2014 г., когда в центре Киева произошли вооруженные столкновения правительственных силовых подразделений и митингующих, в ходе которых погибло 82 человека, за медицинской помощью обратились 638 пострадавших.²⁹ 21 февраля 2014 г. представители оппозиции В. Кличко, А. Яценюк, О. Тягнибок и президент В. Янукович в ходе переговоров подписали Соглашение об урегулировании кризиса в Украине, которое предусматривало прекращение вооруженного противостояния, осуществление конституционной реформы, возврат к Конституции в редакции 2004 г., проведение досрочных президентских выборов не позднее декабря 2014 г. Документ засвидетельствовали министры иностранных дел Германии Ф.–В. Штайнмайер и Польши Р. Сикорский, представитель МИДа Франции Э. Фурньеода. Представитель России В. Лукин не принял участие в процедуре засвидетельствования.³⁰

Лидеры радикального крыла митингующих отказались выполнять условия соглашения и потребовали немедленной отставки В. Януковича, который вместе с ближайшими сторонниками покинул Киев вечером 21 февраля. Власть в Украине перешла к Верховной Раде, которая сформировала временное правительство во главе с А. Яценюком, произвела кадровые перестановки в высших эшелонах власти и на региональном уровне. Исполняющим обязанности президента Украины был назначен А. Турчинов. Новые власти Украины заявили о возврате курса на подписание Соглашения об ассоциации с ЕС, получили признание со стороны государств Запада и опирались на поддержку населения западных и центральных областей. По-иному разворачивались события на юго-востоке Украины, где были сильны позиции сторонников сближения с Россией. 22 февраля 2014 г. в Харькове состоялся съезд депутатов юго-восточных областей, Севастополя и Крыма, на котором были поставлены под сомнение действия новой власти в Киеве и заявлено об усилении самостоятельности местных органов власти, представ-

²⁸ «Янукович получил от Путина скидку на газ, 15 млрд долл. в ценных бумагах и облегчение в торговле» (Электронный ресурс), *NEWSru.ua*, 2014, режим доступа: http://rus.newsru.ua/finance/17dec2013/268_5.html (дата доступа: 21.10.2014).

²⁹ Інформація про постраждалих у сутичках в центрі Києва станом на 24.00 год 22 лютого 2014 року : Прес-реліз (Электронный ресурс), Міністерство охорони здоров'я, 23.02.2014, режим доступа: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20140223_a.html (дата доступа: 26.10.2014).

³⁰ Обнародован текст Соглашения об урегулировании кризиса в Украине (Электронный ресурс), *Информационное агентство УНИАН*, 2014, режим доступа: <http://www.unian.net/politics/887869-obnarodovan-tekst-soglasheniya-ob-uregulirovani-krizisa-v-ukraine.html> (дата доступа: 29.10.2014).

ленных на собрании. Беспокорство на юго-востоке вызвали действия радикальных группировок, которые сыграли решающую роль в свержении правительства В. Януковича, а также отмена новыми властями статуса русского языка как регионального.

Российское правительство негативно восприняло смену власти в Киеве и 23 февраля 2014 г. отозвало своего посла в Украине для консультаций. В опубликованном на следующий день заявлении министерство иностранных дел РФ осудило срыв реализации соглашения от 21 февраля в Украине и высказало озабоченность продолжающимся актами насилия, отменой статуса русского языка как регионального. В заявлении была поставлена под сомнение легитимность решений Верховной Рады Украины.³¹ Российское руководство оказало политическую поддержку представителям юго-востока Украины, а также предоставило возможность пребывания на своей территории В. Януковичу и его сторонникам. В то же время новые политические реалии в Киеве были признаны другими государствами СНГ.

Таким образом, в конце февраля 2014 г. сформировалась устойчивая тенденция для развертывания российско-украинского политического конфликта, который приобрел региональное измерение и привел к формированию системы противоречий между Россией и государствами Запада. Основой для эскалации политического конфликта с конца февраля 2014 г. являлись события на юго-востоке Украины, которые приобрели различные формы. Во-первых, это стремление политических элит ряда регионов к большей самостоятельности в рамках единого государства (в частности, рассматривалась возможность преобразования Украины на федеративных началах); во-вторых, намерение части руководства Крыма осуществить проект выхода республики из состава Украины. Данные цели были поддержаны значительной частью местного населения. Российская политика в отношении Украины с конца февраля 2014 г. осуществлялась на основе поддержки реализации указанных проектов, использования силовой составляющей и не исключала возможности распада Украины как единого государства.

Наиболее радикально развивались события в Республике Крым, где ситуация после смены власти в Киеве вышла из-под контроля центрального правительства. Значительное число жителей данного региона составляли русские, особый статус Крыма был закреплён в конституции Украины. На территории полуострова в соответствии с российско-украинскими договоренностями были размещены части вооружённых сил России (25 тыс.). В течение 23–27 февраля 2014 г. пророссийски настроенные митингующие в Симферополе и Севастополе установили контроль над административными зданиями, были заменены руководители исполнительных органов власти, созданные отряды самообороны и «вежливые зелёные человечки» (российские военнослужащие) блокировали части украинских вооружённых сил в Крыму. 1 марта 2014 г. Совет Федерации предоставил право президенту В. Путину использовать вооружённые силы государства «на территории Украины до нормализации общественно-политической обстановки в этой стране».³² Данное решение являлось основой действий российского руководства по

³¹ Заявление МИД России по событиям на Украине (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел российской Федерации, Официальный сайт, 2014, режим доступа: www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/B395A03608020C3244257C89004F7443 (дата доступа: 12.10.2014).

³² «Об использовании Вооружённых Сил Российской Федерации на территории Украины», Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, № 48–СФ,

установлению контроля над территорией Крыма и подготовке к его переходу под контроль России.

Центральное правительство в Киеве предпринимало попытки удержать Крым. В частности, Совет национальной безопасности и обороны Украины 1 марта 2014 г. принял решение привести Вооруженные силы страны в полную боевую готовность, в стране была объявлена всеобщая мобилизация. Однако в силу общественных настроений в Крыму, слабости нового центрального правительства, фактической неуправляемости в стране действия по удержанию Крыма в составе Украины не принесли успеха.

Опираясь на поддержку российского руководства и общественное мнение, власти Крыма заявили о намерении провести референдум по вопросу о статусе республики. Подготовка референдума была осуществлена в течение двух недель. Референдум состоялся 16 марта 2014 г., согласно объявленным данным, в Автономной Республике Крым в голосовании приняли участие 83.1 % избирателей, 96.77 % проголосовавших поддержало присоединение Крыма к России; в Севастополе участвовали 89.5 % избирателей, за присоединение к России проголосовало 95.6 %.³³ 17 марта 2014 г. на основании итогов голосования была провозглашена Республика Крым, в тот же день признанная Россией. 18 марта 2014 г. был подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. В своем выступлении на церемонии подписания соглашения президент России В. Путин изложил подходы российского руководства относительно событий в Украине, отметив, что «легитимной исполнительной власти на Украине до сих пор нет». Референдум в Крыму российский президент оценил как акт восстановления исторической справедливости и подчеркнул, что он был осуществлен «в полном соответствии с демократическими процедурами и международно-правовыми нормами» и при этом сослался на прецедент провозглашения независимости Косова.³⁴ В выступлении В. Путина были сформулированы подходы российского руководства относительно Украины, которые были основаны на непризнании политических реалий в Киеве и допускали возможность присоединения к России ряда регионов Украины. Действия российского руководства по включению Крыма в состав РФ получили одобрение политического класса и большинства населения России. По данным российских исследовательских центров ВЦИОМ и фонда «Общественное мнение», в марте 2014 г. 91 % опрошенных россиян были согласны с присоединением Крыма к России в качестве субъекта Федерации.³⁵

1 марта 2014 года (Электронный ресурс), Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2014, режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/documents/39979> (дата доступа: 02.11.2014).

³³ «Итоговые данные – за вхождение Крыма в Россию высказались 96,77% участников референдума» (Электронный ресурс), Общекрымский референдум, 2014, режим доступа: <http://referendum2014.ru> (дата доступа: 17.10.2014).

³⁴ Обращение Президента Российской Федерации, 18 марта 2014 года (Электронный ресурс), Президент России, Официальный сайт, 2014, режим доступа: www.kremlin.ru/transcripts/20603 (дата доступа: 22.10.2014).

³⁵ «О том, что у крымчан есть серьезная поддержка в России, говорят социологические опросы» (Электронный ресурс), *Первый канал*, 18.03.2014 (режим доступа: <http://www.1tv.ru/news/world/254349>) (дата доступа: 30.11.2014).

Руководство Украины и большинство стран мира не признали законность референдума в Крыму и переход полуострова под контроль РФ. Этот вопрос неоднократно обсуждался в Совете Безопасности ООН, однако в рамках данной структуры постоянные члены не смогли согласовать свои позиции. 27 марта 2014 г. Генеральная ассамблея ООН 80-м пленарном заседании 68-й сессии приняла резолюцию о территориальной целостности Украины, за которую проголосовало 100 государств-членов, 11 высказалось «против», 58 стран «воздержались» и 24 страны не голосовали.³⁶ В документе содержался призыв к государствам и международным организациям «не признавать любое изменение статуса Автономной Республики Крым и города Севастополя на основе вышеупомянутого референдума и воздерживаться от любых действий или шагов, которые можно было бы истолковать как признание любого такого измененного статуса».³⁷ Азербайджан, Грузия, Молдова проголосовали за территориальную целостность Украины. Позицию России из постсоветских стран поддержали Армения и Беларусь, при голосовании воздержались Казахстан и Узбекистан, не участвовали Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан. Результаты голосования в Генеральной Ассамблее продемонстрировали отсутствие единых подходов по вопросу присоединения Крыма не только в рамках СНГ, но и в таких объединениях, как ОДКБ и ТС/ЕЭП.

Реакция постсоветских государств на вооруженный конфликт в Украине была осторожной и взвешенной. В своих оценках и действиях лидеры государств исходили из соображений национальной и региональной безопасности, сохранения стабильных отношений со всеми государствами региона, перспектив участия в интеграционных проектах постсоветского пространства. Исходя из «уроков» украинского кризиса, в качестве важнейших задач для государств постсоветского пространства выдвинулись следующие: укрепление государственности, поддержание политической и экономической стабильности, реализация внешнеполитической линии, направленной на развитие отношений с крупными мировыми центрами, активизация участия в многосторонних форматах поддержания безопасности.

События в Украине и «крымская проблема» по-новому сформулировали задачи экспертного сообщества постсоветских стран. В частности, эксперты обратили внимание на такие вопросы, как исторические аспекты отношений с Россией, включая формирование государственных границ, возможность повторения «крымского сценария» в отношении других государств и т.д.³⁸

Исходной позицией большинства руководителей постсоветских стран в отношении кризиса в Украине являлось признание необходимости решения конфликта мирным путем. Следует отметить, что в формате СНГ не были выработаны общие подходы отно-

³⁶ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 марта 2014 года, 68/262, «Территориальная целостность Украины» (Электронный ресурс), Организация Объединенных наций, режим доступа: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&referer=/english/&Lang=R (дата доступа: 22.10.2014).

³⁷ Там же.

³⁸ Казахский политолог: «В Украине решается судьба не только ее самой, но и всего постсоветского мира» (Электронный ресурс), Информационное агентство УНИАН, 26.11. 2014, режим доступа: www.unian.net/politics/1014258-kazahskiy-politolog-v-ukraine-reshaetsya-sudba-ne-tolkoee-samoy-no-i-vsego-postsovetskogo-mira.html (дата доступа: 28.11.2014).

сительно ситуации в Украине и разрешения российско-украинских противоречий. В марте 2014 г. правительство Украины заявило о невозможности исполнения функций председательства в СНГ. Как подчеркивали украинские политики, это произошло после того, как органы СНГ не отреагировали на неоднократные обращения руководства Украины по поводу действий России в Крыму.³⁹ Председательство в СНГ перешло к Беларуси. Вместе с тем украинская сторона в течение 2014 г. не ставила вопрос о выходе из СНГ в качестве неотложной задачи, хотя соответствующие проекты были внесены в Верховную Раду. Это отчасти объясняется тем, что Украина не подписывала устав СНГ в 1993 г. и по существу является ассоциированным членом Содружества, участвуя в ряде форматов взаимодействия на межгосударственном уровне, важнейшим из которых является участие в Зоне свободной торговли.

Не удалось сформировать единый подход к решению украинской проблемы в рамках Организации договора о коллективной безопасности и Единого экономического пространства. Например, неформальная встреча глав государств – членов ОДКБ в Москве 8 мая 2014 г. ограничилась обсуждением кризисной ситуации в Украине. В ходе дискуссии президент России сделал акцент на анализе критической ситуации, сложившейся в Украине, и отметил, что в ходе его встречи 7 мая 2014 г. с председателем ОБСЕ Д. Буркхальтером были намечены конкретные шаги по деэскалации напряженности. Президент Беларуси А. Лукашенко выразил озабоченность неадекватной реакцией Запада на события в Украине и отметил, что государства–члены ОДКБ не могут спокойно наблюдать за происходящим на Украине, особенно за событиями в Одессе.⁴⁰ Президенты Армении, Киргизии, Таджикистана в своих выступлениях сконцентрировались на решении проблем региональной безопасности в аспекте национальных интересов своих государств. Президент Казахстана во встрече не принял участия.

В сложившейся в регионе ситуации значимое место приобрела позиция Республики Беларусь. После смены власти в Киеве белорусское руководство заняло взвешенную позицию относительно происходящих процессов, признало новое украинское правительство и сохранило с ним достигнутый в предыдущие годы уровень политических и экономических отношений. В частности, 29 марта 2014 г. белорусский президент А. Лукашенко встретился с и.о. президента Украины А. Турчиновым и обсудил вопросы двустороннего сотрудничества. Важным элементом позиции республики являлось признание территориальной целостности Украины, особенностей ее государственного устройства и выдвижение инициатив по мирному разрешению конфликта. Белорусское руководство в своих подходах к оценке украинского кризиса и российско-украинского конфликта основывалось на уважении «единства и целостности украинского государства, признании новых

³⁹ «Украина приостановила председательство в СНГ, в которое вступила 'лишь наполовину'» (Электронный ресурс), *NEWSru.com*, 2014, режим доступа: www.newsru.com/world/20mar2014/sng.html (дата доступа: 22.10.2014).

⁴⁰ В ходе неформальной встречи глав государств–членов ОДКБ в Москве 8 мая 2014 года президенты наблюдали за тренировкой по управлению Вооруженными Силами Российской Федерации, обсуждали укрепление безопасности в рамках ОДКБ и кризисную ситуацию на Украине (Электронный ресурс), Организация Договора о коллективной безопасности, 2014, режим доступа: http://odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3407&SECTION_ID= (дата доступа: 21.10.2014).

политических реалий в Украине, необходимости сохранения и развития белорусско–украинских отношений». ⁴¹ По мнению президента Беларуси А. Лукашенко, «Украина стала театром военных действий и театром разборок крупных геополитических сил». ⁴² В своих выступлениях глава белорусского государства критиковал коррупционные действия прежнего правительства В. Януковича, роль украинских олигархов, политику украинских властей в области языка. Белорусское руководство в своей политике исходило из необходимости поддержания стабильности в регионе. В связи с обострением обстановки на юго-востоке Украины, усилением военной активности стран НАТО вблизи западных границ страны белорусские власти усилили взаимодействие в сфере безопасности с Россией в рамках действующих двусторонних соглашений.

События в Крыму активизировали движения за присоединение к России в других областях юго-востока Украины. В Луганске, Донецке, других городах про-российски настроенные митингующие в начале апреля 2014 г. осуществили захват административных зданий и провозгласили о создании новых структур власти во главе с «народными губернаторами». 6–7 апреля было объявлено о создании Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики. Основной целью пророссийских движений была реализация «крымского» сценария: использование поддержки России, непризнание власти центрального правительства, установление контроля над местными структурами власти, проведение референдумов и провозглашение независимых республик. Политики и эксперты высказывали мнение о том, что в российском руководстве вынашиваются планы отторжения от Украины всего юго-востока с целью обеспечения выхода к непризнанной Приднестровской Молдавской Республике и взятием под контроль всего стратегически важного причерноморского региона. ⁴³ Российские политики в этот период в своих выступлениях отрицали исторические традиции украинской государственности и рассматривали ее территорию как «западную часть русского государства», «несостоявшееся государство», утверждали, что в состав Украины были включены «значительные территории исторического юга России». ⁴⁴ Однако по сравнению с Крымом ситуация на юго-востоке была несколько иной: местные политические и бизнес-элиты не стремились к отделению от Украины, отсутствовал такой значимый фактор, как российские войска, не была обеспечена массовая поддержка населения, новое руководство Украины посте-

⁴¹ «Александр Лукашенко: обстановку на Украине можно стабилизировать в течение года» (Электронный ресурс), *Euronews*, 2014, режим доступа: <http://ru.euronews.com/2014/10/03/lukashenko-ukraine-could-be-stabilised-within-a-year-if-all-sides-wanted-to/> (дата доступа: 10.11.2014).

⁴² Там же.

⁴³ «У Путина настроены лишь Украина выхода к морю, отторгнуть Юго–Восток и существенно уменьшить ее территорию» (Электронный ресурс), Институт Трансформації Суспільства, 30.05.2014, режим доступа: <http://osp-ua.info/politicas/31249-u-putina-nastroeny-lihit-ukrainu-vykhoda-k-moru-ottorgnut-ugo-vostok-i-suschestvenno-umenshit-ee-te.html> (дата доступа: 10.11.2014).

⁴⁴ Из выступления В.В. Жириновского на открытии XVIII–го Всемирного Русского Собора (Электронный ресурс), Либерально–демократическая партия России, 2014, режим доступа: http://ldpr.ru/leader/speech/vladimir_zhirinovskiy_at_the_opening_of_xviii_world_russian_council_11_1114/ (дата доступа: 16.11.2014); Обращение Президента Российской Федерации, 18 марта 2014 года (Электронный ресурс), Президент России, Официальный сайт, 2014, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/20603> (дата доступа: 16.11.2014).

пенно укрепляло внутривнутриполитические позиции. Подходы официальной Москвы также эволюционировали в направлении признания политических реалий в Киеве.

Вследствие этого проекты провозглашения независимости от Киева были частично реализованы только в Донецкой и Луганской областях, где сторонники отделения от Украины к концу апреля контролировали ситуацию, создали собственные вооруженные формирования и 11 мая провели референдумы, на основании итогов которых была провозглашена независимость Луганской Народной Республики и Донецкой Народной Республики. В конце мая 2014 г. ДНР и ЛНР объявили об объединении в «Новороссию». Лидеры самопровозглашенных республик неоднократно обращались к руководству России с просьбой о признании де-юре и расширении помощи. Тенденция роста пророссийских настроений в Украине в этот период получила название «русская весна».⁴⁵

Украинские власти, мировое сообщество не признали законность референдумов в Донецкой и Луганской областях. В Киеве ДНР и ЛНР были признаны «террористическими организациями», «сепаратистами», реального диалога между новыми властями в Киеве и представителями юго-восточных регионов не состоялось. 7 апреля 2014 г. власти Украины начали антитеррористическую операцию на юго-востоке с применением вооруженных сил и иррегулярных формирований. Россия сосредоточила на границе с Украиной крупную группировку вооруженных сил (по различным оценкам, свыше 40 тыс. военнослужащих) и продолжила оказание поддержки самопровозглашенным республикам.

Международное сообщество предпринимало действия, направленные на урегулирование ситуации на юго-востоке Украины. 17 апреля 2014 г. в Женеве состоялись четырехсторонние переговоры государственного секретаря США Дж. Керри, главы МИД РФ С. Лаврова, и. о. главы МИД Украины А. Дешицы и Высокого представителя ЕС по внешней политике К. Эштон. По итогам встречи было принято решение о деэскалации конфликта в Украине, которое предусматривало разоружение незаконных формирований в Украине, освобождение захваченных зданий, начало политического диалога и другие меры.⁴⁶ Однако реализация этого документа не принесла значимых результатов и эскалация конфликта на юго-востоке Украины продолжалась. 2 мая в ходе столкновений в Одессе между сторонниками и противниками новой власти погибли около 50 человек.

26 мая 2014 г. в Украине состоялись внеочередные президентские выборы, на которых в первом туре одержал победу П. Порошенко, представитель умеренных сил, сторонник европейской интеграции, крупный бизнесмен, который получил 54,7 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.⁴⁷ Россия признала президентские выборы в Украине, постепенно начался политический диалог на высшем уровне. Первая

⁴⁵ «Русская весна» (Электронный ресурс), режим доступа: <http://rusvesna.su> (дата доступа: 10.09.2014).

⁴⁶ Женевское заявление от 17 апреля 2014 года (Электронный ресурс), *Korrespondent.net*, 2014, режим доступа: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3351183-zhenevskoe-zaiavlenye-ot-17-areliia-2014-hoda> (дата доступа: 17.11.2014).

⁴⁷ Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів Президента України (Электронный ресурс), Центральна виборча комісія, 2014, режим доступа: http://www.cvk.gov.ua/info/protokol_cvk_25052014.pdf (дата доступа: 13.11.2014).

встреча В. Путина и П. Порошенко состоялась во Франции в начале июня 2014 г. на церемонии, посвященной 70-летию высадки союзных войск в Нормандии.

В течение лета 2014 г. антитеррористическая операция властей Украины в Донецкой и Луганской областях приобрела характер полномасштабных боевых действий. Самопровозглашенные Донецкая и Луганская республики получили политическую и военную поддержку со стороны России. Например, один из лидеров ДНР гражданин РФ И. Гиркин (Стрелков) впоследствии подчеркивал, что именно действия его отряда, сформированного на российской территории, привели к захвату Славянска и началу крупномасштабной войны на юго-востоке Украины.⁴⁸

Российское правительство отрицало факты участия своих войск и военнослужащих в военных действиях и заявляло о том, что «Россия не является стороной конфликта». Представители РФ стремились привлечь внимание мирового сообщества на гуманитарные последствия войны на юго-востоке Украины и резко критиковали официальный Киев за массированное применение вооруженных сил против мирного населения. Политический конфликт между двумя государствами сопровождался жестким противостоянием в информационной сфере. Украинская сторона обвиняла российские власти в осуществлении «империалистической политики», «агрессии против Украины», «поддержке сепаратистов», российские СМИ подвергли критике официальный Киев за «карательную операцию на юго-востоке», «поддержку фашизма», правительство Украины характеризовалось как «хунта» и т.д. Существенно различались и экспертные оценки происходящих событий. Ряд украинских экспертов оценивали конфликт в Украине как конфликт нового типа, в который вовлечены внешние игроки, концентрировали внимание на степени вовлеченности России и отмечали, что конфликт в Украине является составной частью более широкого российского «реставрационного» проекта. В украинской экспертной среде присутствуют такие оценки событий, как «гибридная война», «ментальный конфликт», «война поколений», «отечественная война». Представители российских экспертных кругов оценивают события на юго-востоке Украины как «народное восстание», «освободительную войну». Безусловно, политические, медийные и экспертные оценки событий являются частью российско-украинского конфликта, поэтому формирование объективного взгляда остается насущной задачей.

Ситуацию в регионе осложнила катастрофа пассажирского самолета Боинг-777 авиакомпании Malaysia Airlines, который 17 июля 2014 г. следовал рейсом МН17 Амстердам – Куала-Лумпур. Все 298 человек, которые находились на борту, погибли.⁴⁹ Самолет был сбит вблизи Донецка над территорией, контролируемой оппозиционными Киеву вооруженными группировками. Украинская сторона и Запад обвинили сепаратистов в гибели пассажиров, российская сторона выдвинула версию виновности украинских военных. Международное расследование причин катастрофы было продлено до начала 2015 г.

В ходе войны на Донбассе сотни тысяч жителей региона вынуждены были покинуть территорию проживания, была разрушена экономика, нанесен ущерб инфраструктуре.

⁴⁸ «Гиркин взял на себя ответственность за начало войны на Донбассе» (Электронный ресурс), Информационное агентство «Мета», 2014, режим доступа: <http://news.meta.ua/cluster:39718945-Girkin-vzial-na-sebia-otvetstvennost-za-nachalo-voiny-na-Donbasse/> (дата доступа: 29.11.2014).

⁴⁹ «ООН обнародовала новые данные о жертвах украинского конфликта» (Электронный ресурс), Интерфакс, 2014, режим доступа: <http://www.interfax.ru/407368> (дата доступа: 10.11.2014).

По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, обнародованным в конце октября 2014 г., из-за боевых действий на востоке Украины свои дома вынуждены были покинуть почти 824 000 человек, из которых около 430 000 человек нашли убежище в других регионах страны. По данным российских ведомств, с начала года 387 000 жителей Украины обратились в РФ с ходатайствами о временном убежище, статусе беженца и других видах разрешения на пребывание, 6 600 жителей Украины нашли убежище в странах ЕС.⁵⁰ По информации российского МИДа, в период с 1 апреля на территорию Российской Федерации въехало и по состоянию на 10 сентября 2014 г. пребывало 833 751 граждан Украины.⁵¹

После периода относительно успешного наступления украинских войск в июле 2014 г., ситуация в районе боевых действий стабилизировалась, вооруженные группировки ДНР и ЛНР остановили продвижение войск Украины. Обе стороны понесли тяжелые потери. В этих условиях руководство Украины и России выдвинули различные планы мирного урегулирования ситуации. Западные государства также настаивали на разрешении конфликта, который существенно подрывал основы региональной безопасности.

Важной площадкой, в рамках которой международное сообщество предприняло попытки разрешения украинского конфликта, стал Минск. Этому способствовала прежде всего продуманная позиция руководства Беларуси, направленная на содействие мирному урегулированию конфликта, поддержание стабильных отношений как с Россией, так и с Украиной. В конце июля 2014 г. в Минске начала работу контактная группа по урегулированию украинского кризиса. В переговорах участвовали представители России, Украины и ОБСЕ, а также представители самопровозглашенных республик.

26 августа 2014 г. в Минске на встрече президентов стран Таможенного союза, Украины и представителей Европейского союза было достигнуто понимание необходимости деэскалации конфликта, освобождения заложников, решения проблем с беженцами, гуманитарного содействия при обсуждении ситуации на востоке Украины. На встрече также были обсуждены вопросы, связанные с отношениями стран Таможенного союза и Украиной в связи с подписанием последней Соглашения об ассоциации с Европейским союзом, а также проблемы транзита углеводородного сырья и его поставкам.⁵² 5 сентября 2014 г. был подписан Минский протокол по результатам встречи трехсторонней контактной группы. Документ предусматривал немедленное двухстороннее прекращение применения оружия, мониторинг со стороны ОБСЕ режима неприменения оружия и

⁵⁰ «ООН: Число беженцев на Украине превысило 820 тысяч» (Электронный ресурс), *Deutsche Welle*, 2014, режим доступа: <http://dw.de/p/1CyQ1> (дата доступа: 18.11.2014).

⁵¹ Брифинг официального представителя МИД России А.К. Лукашевича, 11 сентября 2014 года (Электронный ресурс), *Информационный Бюллетень Секретариата ОДКБ*, 12.09.2014, режим доступа: http://www.odkb-csto.org/obzor-pressy/detail.php?ELEMENT_ID=3895 (дата доступа: 20.10.2014).

⁵² Заявление Президента Республики Беларусь Александра Лукашенко для СМИ по итогам встречи президентов стран таможенной «тройки», Украины и высоких представителей Евросоюза (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/zajavlenie-prezident-respubliki-belarus-aleksandr-lukashenko-dlja-smi-po-itogam-vstrechi-prezidentov-stran-9628 (дата доступа: 10.11.2014).

безопасности на украинско-российской границе, проведение децентрализации власти в Украине путем предоставления особого статуса отдельным районам Донецкой и Луганской областей, освобождение всех заложников и незаконно удерживаемых лиц, продолжение общенационального диалога, принятие мер по улучшению гуманитарной ситуации в Донбассе, проведение досрочных местных выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей в соответствии с их особым статусом, вывод незаконных вооруженных формирований, военной техники, боевиков и наемников с территории Украины, принятие программы экономического возрождения Донбасса и восстановления жизнедеятельности региона.⁵³ Документ был подписан представителями ОБСЕ, России, Украины, ДНР и ЛНР.

Реализация Минского протокола позволила снять напряженность на Донбассе, прекратить широкомасштабные военные действия, осуществить обмен пленными. В середине октября 2014 г. президент Украины П. Порошенко подписал закон об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей. В соответствии с Минскими договоренностями в Украине начала работу специальная мониторинговая миссия ОБСЕ, с помощью которой планировалось обеспечить безопасность российско-украинской границы, используя беспилотные летательные аппараты, представителей ОБСЕ на пунктах пропуска через границу. Россия отвела войска от границы с Украиной, организовала несколько гуманитарных конвоев с целью поддержки жителей Донецкой и Луганской областей. Однако реализация Минских договоренностей столкнулась со значительными сложностями. Локальные боевые действия не прекращались, обе стороны – украинские военные и формирования ДНР и ЛНР обвиняли друг друга в нарушении перемирия, укрепляли вооруженные силы. Украинское руководство и страны Запада заявляли о наличии значительного числа российских военнослужащих и боевой техники на территории самопровозглашенных республик. В частности, по информации украинских властей, в зоне проведения антитеррористической операции в ноябре 2014 г. находилось 15–25 тыс. вооруженных боевиков и 5–10 тыс. российских военнослужащих.⁵⁴ 2 ноября 2014 г. власти ДНР и ЛНР провели выборы, которые не были признаны Украиной и государствами Запада. Официальный Киев после этого отменил принятый закон об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, ограничил финансовые транзакции социальных выплат на этих территориях. В целом ситуация в Донецкой и Луганской областях в конце 2014 г. начала приобретать черты «замороженного конфликта» с неясными перспективами урегулирования.

⁵³ Текст Минского протокола опубликован в парламентской газете «Голос Украины» (Электронный ресурс), *Информагентство ForUm*, 2014, режим доступа: <http://for-ua.com/article/1053420> (дата доступа: 10.11.2014).

⁵⁴ «На Донбассе находятся до 25 тысяч боевиков и до 10 тысяч российских военных» (Электронный ресурс), *Информационное агентство УНИАН*, 2014, режим доступа: www.unian.net/politics/1013459-na-donbasse-nahodyatsya-do-25-tyisyach-boevikov-i-do-10-tyisyach-rossiyskih-voennyih.html (дата доступа: 28.11.2014).

Формирование конфликтных отношений России со странами Запада

События вокруг Крыма обозначили начало нового этапа в политике Запада относительно России. США, государства ЕС призвали Россию воздержаться от вмешательства во внутренние дела Украины, соблюдать принципы международного права, признать новое правительство Украины и перейти к решению спорных вопросов на политической основе. Возможность использования войск России в Украине государства Запада рассматривали как существенную угрозу региональной безопасности. В ответ на действия России в Крыму США и ЕС в начале марта 2014 г. заявили о введении против России политических санкций, в частности, было принято решение приостановить переговоры по визовым вопросам, новому соглашению о партнерстве, приостановить подготовку к саммиту «Большой восьмерки». Россия настаивала на соблюдении условий политического соглашения в Украине от 21 февраля, включая конституционные реформы и создание федеративной формы государственного устройства.

После включения Крыма в состав России США, Европейский союз, Австралия, Новая Зеландия, Канада ввели в действие первый пакет санкций против России, который предусматривал визовые ограничения и замораживание активов для ряда официальных лиц РФ. Было принято решение о сворачивании контактов и сотрудничества с Россией в ряде областей. «Большая восьмерка» была переформатирована в «Большую семерку» без участия России, Организация экономического сотрудничества и развития приостановила процесс вступления России, было ограничено участие РФ в Совете Европы, Организация Североатлантического договора прекратила сотрудничество с Российской Федерацией.

В период эскалации конфликта на юго-востоке Украины летом 2014 г. страны Запада ввели против России дополнительные санкции, которые расширяли политические ограничения и затрагивали экономическую и финансовую сферу сотрудничества. В частности, был введен запрет на экспорт оружия и товаров двойного назначения и технологий для военного использования в Россию, ограничены поставки энергетического оборудования и технологий, введен запрет на поставки оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти, под санкциями оказались ряд крупных предприятий оборонного значения и банков России.⁵⁵

Российское руководство осудило введение санкций и в качестве ответной меры ввело визовые ограничения для представителей стран Запада, приняло меры экономического и финансового характера, направленные на повышение защищенности экономики от воздействия санкций, в частности, было заявлено о создании национальной платежной системы. 6 августа 2014 г. президент России В. Путин своим указом ввел за-

⁵⁵ «Запад ввел против России самые жесткие санкции со времен холодной войны» (Электронный ресурс), Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг», 30.07.2014, режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/30/07/2014/939745.shtml> (дата доступа: 30.11.2014); «Меркель объяснила ужесточение санкций ЕС против России» (Электронный ресурс), *Deutsche Welle*, 17.07.2014, режим доступа: <http://dw.de/p/1CeIS> (дата доступа: 30.11.2014); «Вашингтон: Россия не предприняла шагов для деэскалации конфликта на Украине» (Электронный ресурс), *Deutsche Welle*, 16.07.2014, режим доступа: <http://dw.de/p/1CeFX> (дата доступа: 28.11.2014).

прет на импорт ряда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из государств, принявших решение о введении экономических санкций в отношении России.⁵⁶ Следует отметить, что страны Запада и Россия при введении санкций не затрагивали сферу поставок в Европу российской нефти и газа.

Ограничительные меры привели к сложностям в функционировании экономической и финансовой сферы России. По отдельным оценкам специалистов, отток капитала из России в 2014 г. может составить от 90 до 120 млрд. долл. США.⁵⁷ Замедлился рост экономики России, так как с лета 2014 г. на мировых рынках началось падение цен на нефть, которая составляла важную часть российского экспорта. Например, биржевые котировки нефти марки «Brent» снизились со 114 долл. США за баррель в середине июня 2014 г. до 78 долл. за баррель в середине ноября 2014 г.⁵⁸ Указанные факторы обусловили резкое снижение курса рубля относительно основных мировых валют. Например, с января по середину ноября 2014 г. российский рубль снизился относительно доллара США почти на 50 %.⁵⁹

Министр иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайер отметил в середине ноября 2014 г., что «экономическое давление на Россию значительно возросло в меньшей степени как последствия санкций, в большей степени – как результат бегства капитала, незащищенности инвестиций, падения курса национальной валюты и низких цен на нефть». Германский министр также предложил организовать встречу представителей ЕС и Евразийского экономического союза для обсуждения спорных вопросов.⁶⁰

Таким образом, политические и экономические санкции США, ЕС, других стран против Российской Федерации привели к существенному осложнению отношений между Россией и Западом. В основе конфликта находились различные подходы сторон к формированию международной системы, обеспечению региональной и международной безопасности. Сформировавшийся конфликт являлся самым серьезным испытанием для европейской безопасности после распада биполярной системы. В политических и экспертных кругах заговорили о начале новой «холодной войны».

⁵⁶ Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (Электронный ресурс), *Российская газета*, 2014, режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/08/07/sankcii-dok.html> (дата доступа: 26.11.2014).

⁵⁷ «Отток капитала из России в 2014 г. может достичь \$120 млрд — МЭР» (Электронный ресурс), *Ведомости*, 2014, режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/33702741/ottok-kapitala-iz-rossii-v-2014-g-mozhet-dostich-120-mlrd> (дата доступа: 16.11.2014).

⁵⁸ Биржевые котировки Brent (Электронный ресурс), Информационное агентство Бензин Онлайн, 2014, режим доступа: [http://www.benzol.ru/graphics/?product\[\]=1](http://www.benzol.ru/graphics/?product[]=1) (дата доступа: 15.11.2014).

⁵⁹ Динамика курса валюты с 01.01.2014 по 15.11.2014, доллар США (Электронный ресурс), Центральный банк Российской Федерации, 2014, режим доступа: http://cbr.ru/currency_base/dynamics.aspx?VAL_NM_RQ=R01235&date_req1=01.01.2014&date_req2=15.11.2014&rt=2&mode=2 (дата доступа: 17.11.2014).

⁶⁰ «Глава МИД ФРГ предложил новый способ улучшить отношения между ЕС и Россией» (Электронный ресурс), *Deutsche Welle*, 2014, режим доступа: <http://www.dw.de/глава-мид-фрг-предложил-новый-способ-улучшить-отношения-между-ес-и-россией/a-18067597> (дата доступа: 20.11.2014).

Подписание Грузией, Молдовой и Украиной Соглашений об ассоциации с Европейским союзом

Важной тенденцией в развитии геополитической ситуации на постсоветском пространстве в 2014 г. было подписание Грузией, Молдовой и Украиной Соглашений об ассоциации с Европейским союзом и начало их реализации.

Соглашение об ассоциации с ЕС Украиной были подписаны в два этапа. 21 марта 2014 г. представители ЕС и премьер-министр Украины А. Яценюк подписали политический блок соглашения, касающийся политического взаимодействия, вопросов безопасности, борьбы с терроризмом, сотрудничества в других сферах. 27 июня 2014 г. была подписана экономическая часть соглашения. 16 сентября 2014 г. соглашение ратифицировано Верховной радой Украины. Грузия и Молдова подписали Соглашения об ассоциации 27 июня 2014 г. и в июле их ратифицировали. Европейский Парламент во второй половине 2014 г. ратифицировал Соглашения об ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной.

Соглашение об ассоциации означает принятие определенных обязательств перед Европейским союзом, выражающихся в приближении законодательства и административных процедур государства к соответствующим нормам и процедурам ЕС в различных областях: охрана окружающей среды, финансовые услуги, транспорт, социальная политика, техническое регулирование; установление тесных политических связей; сотрудничество в сфере безопасности и др.⁶¹ Кроме того, ЕС предлагает создание углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли, что предполагает снятие таможенных барьеров и торговых квот и гармонизацию торгового законодательства стран-участниц и ЕС. Одним из приоритетных направлений в программе является сотрудничество в сфере энергетики с целью решения проблемы энергетической безопасности и доступа стран-участниц к ресурсам европейского энергетического рынка, развитие альтернативных путей поставок энергоносителей. Принятие Соглашения об ассоциации обязывает страну модернизировать энергетическую систему, а также согласовать национальное энергетическое законодательство с правом ЕС. Значительным направлением сотрудничества в рамках Соглашения об ассоциации является решение «визового» вопроса: облегченное получение виз для определенных категорий граждан и в перспективе приведение миграционной политики и практики стран-партнеров в соответствие с требованиями Евросоюза. Следует отметить, что вступление в силу Соглашения об ассоциации – сложный и длительный процесс, предполагающий в том числе ратификацию данного международного договора на национальном уровне в 28 государствах-членах ЕС. На практике существует механизм временного применения, суть которого заключается в том, что международный договор становится юридически обязательным для договорных сторон, даже если он не вступил в силу.

Подписание и начало введения в действие Соглашений об ассоциации внесло дополнительные осложнения в отношения между Россией, с одной стороны, Грузией, Мол-

⁶¹ "EU-Ukraine Association Agreement – the complete texts," European Union: External Actions, 2014, режим доступа: www.eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm (дата доступа 20.09.2014).

довой и Украиной, с другой. Например, российское руководство достаточно жестко отреагировало на ратификацию Соглашения об ассоциации Молдовы с ЕС, введя таможенные пошлины, а впоследствии и запрет на ввоз ряда молдавских товаров. Российские власти свое решение объяснили опасениями, что ассоциация Молдовы с ЕС при сохранении зоны свободной торговли в СНГ может привести к неконтролируемому наплыву товаров в РФ. С 1 сентября 2014 г. началась имплементация Соглашения об ассоциации Молдовы с ЕС, в частности, в качестве первых шагов началась либерализация визового режима с ЕС, улучшение дорожной инфраструктуры, ввод в эксплуатацию соединительного газопровода между Румынией и Молдовой. Следует отметить, что успехи имплементации Соглашения в Молдове зависят от политики правящей коалиции, которая будет сформирована в результате парламентских выборов 30 ноября 2014 г. По предварительным итогам, на выборах примерно поровну голосов получили проевропейские партии и сторонники сближения с Таможенным союзом, что содействует сохранению нестабильности ситуации и создает определенные сложности в реализации Соглашения об ассоциации.⁶²

После подписания Соглашения об ассоциации Украины с ЕС российское правительство также поставило вопрос об участии украинской стороны в зоне свободной торговли СНГ. Необходимо отметить, что российские власти признавали возможность компромисса как вариант сохранения участия Украины в ЗСТ СНГ наряду с формированием зоны свободной торговли с ЕС. 12 сентября 2014 г. в Брюсселе на переговорах «Украина–Россия–ЕС» была достигнута договоренность об отсрочке создания зоны свободной торговли Украина–ЕС до 31 декабря 2015 г.⁶³

Украинское руководство заявило о временном применении Соглашения об ассоциации с 1 ноября 2014 г., кроме раздела о создании зоны свободной торговли, вместо которой для Украины ЕС временно ввел льготный режим односторонних торговых преференций. Как отмечалось в совместном заявлении президента Украины и руководства ЕС, «Соглашение об ассоциации станет ключевым инструментом реализации при поддержке ЕС очень необходимых реформ в Украине в последующие годы. Временное применение будет охватывать такие важные сферы, как верховенство права, борьба с преступностью и коррупцией, а также усиленное секторальное сотрудничество».⁶⁴ По информации украинских властей, в рамках имплементации Соглашения об ассоциации Украины с ЕС необходимо принять за десять лет 275 нормативных актов, причем в первые 3 года – 142 акта.⁶⁵

⁶² «Молдавия: лидерство на выборах не обеспечивает победу» (Электронный ресурс), *Euronews*, 2014, режим доступа: <http://ru.euronews.com/2014/12/01/moldova-pro-eu-parties-take-narrow-lead-in-elections/> (дата доступа: 01.12.2014).

⁶³ «Вступление в силу Соглашения об ассоциации Украины с ЕС отложено на 15 месяцев после переговоров с Россией» (Электронный ресурс), *Новости в мире*, 2014, режим доступа: <http://palm.newsru.com/world/12sep2014/holdover.html> (дата доступа: 12.09.2014).

⁶⁴ Совместное заявление президентов Украины, Европейского Совета и Европейской Комиссии по случаю начала временного применения Соглашения об ассоциации (Электронный ресурс), Президент Украины Петр Порошенко: Официальное интернет–представительство, 2014, режим доступа: <http://president.gov.ua/ru/news/31528.html> (дата доступа: 10.11.2014).

⁶⁵ «Администрация Президента тщательно анализирует отзывы и предложения к «Стратегии реформ – 2020» – Дмитрий Шимкив» (Электронный ресурс), Президент Украины Петр Порошенко:

На основе Соглашения об ассоциации руководство Украины приступило к реализации экономических и социальных реформ. Новый проект развития Украины «Стратегия реформ – 2020» предусматривает невмешательство внешних сил в политические процессы в государстве и способность политических групп общества разрешать спорные вопросы. В этом отношении важное значение отводится вопросам информационной и гуманитарной безопасности. По мнению экспертов Национального института стратегических исследований Украины, главным содержанием проекта реформ должно стать «утверждение евроинтеграционных ориентиров как основного содержания реформирования украинского общества». ⁶⁶ Важным элементом восстановления экономики государства являлся План восстановления Украины на 2015–2017 гг., который планировалось реализовать с помощью международных доноров. В Украине были приняты законы, которые предназначены ограничить коррупцию и влияние олигархов: о неотвратимости наказания за отдельные преступления против основ национальной безопасности, общественной безопасности и коррупционные преступления, о люстрации. По итогам парламентских выборов 26 октября 2014 г. в Украине было сформировано коалиционное правительство во главе с А. Яценюком, которое продолжило курс на интеграцию в европейские и евроатлантические структуры, укрепление государственности.

Составной частью комплекса проблем между Россией и Украиной являлся вопрос погашения Украиной долгов за поставки российского газа. В течение 2014 г. основной поставщик газа в Украину – российский «Газпром» изменил свою позицию относительно условий поставок газа в Украину, руководствуясь как экономическими, так и политическими соображениями. В июне 2014 г. Россия приостановила поставки газа в Украину и перевела расчеты с Киевом на режим предоплаты. В конце октября 2014 г., после длительных переговоров, представители ЕС, России и Украины согласовали условия поставки газа в Украину. Согласно трехстороннему соглашению, Россия предоставила Украине временную цену на газ в размере 378 долл. США за тысячу м. куб. до конца 2014 г., цена в первом квартале 2015 г. будет зависеть от цен на нефть. Кроме этого, Киев до конца 2014 г. был обязан уплатить России 3.1 млрд. долл. США общего долга в размере 5.3 млрд. накопившегося с ноября 2013 г. ⁶⁷

По оценкам Международного валютного фонда, падение экономики Украины по итогам 2014 г. ожидается на уровне 6.5 %. Согласно мнению специалистов МВФ, восстановление экономики страны начнется в 2015 г. Согласно расчетам аналитиков фонда, уровень инфляции по итогам 2014 г. составит 11.4 %, безработица – 10 %. ⁶⁸

Правительство Украины в условиях падения украинской гривны, потери Крыма и войны на юго-востоке предпринимало меры для снижения зависимости от российских

Официальное интернет-представительство, 22.10.2014, режим доступа: <http://president.gov.ua/ru/news/31459.html> (дата доступа: 10.11.2014).

⁶⁶ «Украина–ЕС: от ассоциации к членству» (Киев: Национальный институт стратегических исследований, 2014), 12 с.

⁶⁷ «Украина добилась временной скидки на газ» (Электронный ресурс), *Deutsche Welle*, 2014, режим доступа: <http://dw.de/p/1Delg> (дата доступа: 20.11.2014).

⁶⁸ «МВФ подтвердил прогноз падения экономики Украины на 2014 год» (Электронный ресурс), *РИА Новости*, 2014, режим доступа: <http://ria.ru/world/20141007/1027332035.html#ixzz3KYV8N0KO> (дата доступа: 28.11.2014).

поставщиков. По официальной информации представителей правительства Украины, доля России в украинском экспорте снизилась в 2014 г. с 30 % до 20 %.⁶⁹ Имплементация Соглашения об ассоциации требует значительных финансовых средств со стороны Украины. В ноябре 2014 г. страной была получена макрофинансовая помощь от ЕС в размере 260 млн. евро. В начале 2015 г. планируется перечисление очередного транша помощи в размере 250 миллионов евро. Размер второго пакета составит 500 млн. евро и начата работа по подготовке предложений к решениям Совета ЕС и Европейского парламента относительно третьего пакета помощи, размер которой будет составлять от одного до двух миллиардов евро.⁷⁰

Эскалация напряженности в зонах «замороженных» конфликтов

Политические изменения в Украине в начале 2014 г., переход Крыма под контроль России и развертывание российско-украинского конфликта привели к обострению ситуации в сфере безопасности в зонах т.н. «замороженных» конфликтов, которые сформировались на этапе распада СССР. В первую очередь это касалось армяно-азербайджанского конфликта из-за Нагорного Карабаха. С 1994 г. между Арменией и Азербайджаном действует режим перемирия, дипломатические отношения отсутствуют, Республика Нагорный Карабах и часть территории Азербайджана находятся под контролем Армении. Минская группа ОБСЕ по разрешению конфликта, в которую входят Россия, США, Франция, за прошедшие двадцать лет не добились реальных подвижек в урегулировании конфликта, между Азербайджаном и Арменией сохранялись напряженные отношения, обе стороны наращивали военно-политические ресурсы. Азербайджан сделал ставку на увеличение военных расходов, обеспечил поддержку своей позиции в Турции и ряде исламских государств региона и активно готовился к восстановлению своей территориальной целостности.⁷¹ Армения, с учетом геополитической ситуации, используя ресурсы диаспоры, смогла мобилизовать широкую международную поддержку независимости Армении, добиться признания и осуждения геноцида армян в 1915 г. со стороны ряда государств. Важным фактором, обеспечившим безопасность Армении, являлся военно-политический союз с Россией и участие в ОДКБ. В частности, в Гюмри располагалась российская военная база. Таким образом, во второй половине 1990 – начале 2010-х гг. между сторонами был достигнут определенный военно-политический баланс.

Противоречия между Россией и Западом в 2014 г. по украинскому вопросу были расценены в Баку и Ереване как ослабление позиций Минской группы. В июле–августе

⁶⁹ Интервью и.о. министра экономического развития и торговли Валерия Пятницкого журналу «Фокус», 10.11. 2014 (Электронный ресурс), Правительственный портал Украины, 2014, режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=247739364&cat_id=244313435 (дата доступа: 28.11.2014).

⁷⁰ «Украина получила € 260 млн. помощи от Евросоюза» (Электронный ресурс), Информационное агентство УНИАН, 13.11.2014, режим доступа: <http://economics.unian.net/finance/1008879-ukraina-poluchila-260-mln-pomoschi-ot-evrosoyuza.html> (дата доступа: 15.11.2014).

⁷¹ «Украина разбудила Карабах? Армения и Азербайджан приблизились к войне» (Электронный ресурс), РИАНовости, 2014, режим доступа: http://ria.ru/radio_brief/20140804/1018750069.html (дата доступа: 10.10.2014).

2014 г. произошло обострение обстановки на линии разграничения армяно-азербайджанских войск, стороны фактически начали военные действия, обвинив друг друга в эскалации конфликта. Например, по данным властей Нагорно-Карабахской Республики, с 27 июля по 2 августа 2014 г. Азербайджан 1.5 тыс. раз нарушал режим перемирия в зоне конфликта в Нагорном Карабахе, в результате действий с обеих сторон погибло более 20 человек. Стороны вели бои с использованием крупнокалиберного стрелкового оружия и артиллерии.⁷² По мнению аналитиков, «подтолкнуть» к обострению ситуации Баку могла позиция отдельных западных стран, которые негативно отнеслись к решению руководства Армении присоединиться к евразийской интеграции. В таком случае развертывание военного конфликта приводило к «нейтрализации» Армении, так как участники евразийской интеграции могли воздержаться от приема в свой состав проблемной страны.⁷³ Армянские политики считали, что Азербайджан, воспользовавшись ситуацией обострения отношений между Россией и Западом, решил перейти в наступление и вернуть утерянные территории.⁷⁴ Отдельные западные эксперты высказывали мнение, что военные столкновения произошли по инициативе армянской стороны, которая стремилась продемонстрировать Азербайджану возможности Армении нанести ответный удар.⁷⁵

В целях стабилизации ситуации участники Минской группы самостоятельно, вне рамок механизма ОБСЕ, предприняли попытки урегулирования армяно-азербайджанского конфликта. Так, 10 августа 2014 г. с президентами И. Алиевым и С. Саргсяном в Сочи встретился В. Путин, накануне глава РФ провел отдельные встречи с каждым из президентов. Как отметил В. Путин, важнейшим итогом встречи являлся тот факт, что главы Азербайджана и Армении признали необходимость решения проблемы мирным путем, с использованием механизмов ООН и ОБСЕ.⁷⁶ По мнению отдельных политологов, миротворческие подходы России были основаны на том, что полномасштабная армяно-азербайджанская война могла привести к поражению Армении, что привело бы к полной потере Россией контроля над регионом Южного Кавказа и обострению отношений с Турцией.⁷⁷ В начале сентября с лидерами Азербайджана и Армении провел переговоры

⁷² «Конфликт в Нагорном Карабахе опять обострился до использования артиллерии» (Электронный ресурс), *Известия*, 3 августа 2014 г., режим доступа: <http://izvestia.ru/news/574777#ixzz3G0ujakNQ> (дата доступа: 15.10.2014).

⁷³ Там же.

⁷⁴ А. Скако, «Сложный путь Армении в Евразийский союз» (Электронный ресурс), *Ноев Ковчег*, № 18, октябрь 2014, режим доступа: <http://www.noev-kovcheg.ru/mag/2014-18/4732.html#ixzz3G0wdqC9u> (дата доступа: 10.11.2014).

⁷⁵ «Азербайджан выбирает и Россию, и Запад: интервью Томаса де Ваала» (Электронный ресурс), *Информационное агентство REGNUM*, 2014, режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/polit/1834491.html> (дата доступа: 10.10.2014).

⁷⁶ В Сочи состоялась трёхсторонняя встреча Владимира Путина с Президентом Армении Сержем Саргсяном и Президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, 2014, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/46427> (дата доступа: 10.11.2014).

⁷⁷ Г. Мирзаян, «Почему Россия не допустит новой войны на Кавказе» (Электронный ресурс), *Expert Online*, 3 августа 2014, режим доступа: <http://expert.ru/2014/08/3/pochemu-v-karabahe-ne-budet-vojni/> (дата доступа: 17.10.2014).

государственный секретарь США Д. Керри, в конце октября – президент Франции. Определенные подвижки со стороны государств Запада заключались в обозначившейся поддержке территориальной целостности Азербайджана, что было зафиксировано в том числе в декларации саммита НАТО в Уэльсе. Во второй половине августа 2014 г. ситуация на линии армяно-азербайджанского разграничения относительно стабилизировалась.

В 2014 г. оставались сложными отношения между Грузией и Россией. После «пятидневной войны» 2008 г. дипломатические отношения между двумя государствами были прерваны, Россия признала независимость двух образований на территории Грузии – Республики Южная Осетия (более 50 тыс. жителей) и Республики Абхазия (240 тыс. жителей) – и заключила с ними союзные соглашения. В 2013–2014 гг. Грузия продолжила курс на сближение с ЕС и НАТО. Вместе с тем избранный в октябре 2013 г. президент Г. Маргвелашвили и новое правительство во главе с И. Гарибашвили предприняли меры, направленные на развитие диалога с Россией по восстановлению торговых, экономических и культурных связей. В конце 2012 г. обе стороны приступили к практике неофициальных встреч на уровне заместителей министров иностранных дел / специальных представителей, на которых обсуждались пути нормализации двусторонних отношений в ряде областей. По оценкам грузинских политиков, это направление деятельности «дало значительные результаты, и помогло снизить напряженность в двусторонних отношениях».⁷⁸ В середине 2013 г. Грузия начала экспорт в Россию своей продукции, было восстановлено воздушное сообщение. Проблема территориальной целостности Грузии на двусторонних переговорах не затрагивалась и обсуждалась в рамках Женевских дискуссий по безопасности и стабильности в Закавказье.⁷⁹ Грузия продолжала придерживаться позиции непризнания Республики Южная Осетия и Республики Абхазия, в стране действовал закон об оккупированных территориях 2008 г., установивший административную и уголовную ответственность для иностранцев за въезд в Абхазию и Южную Осетию.

Подписание Грузией в 2014 г. Соглашения об ассоциации с ЕС, усиление ее сотрудничества с НАТО, поддержка грузинским руководством Украины в конфликте с Россией привели к осложнениям в грузино-российских отношениях. В июле 2014 г. в связи с подписанием Грузией Соглашения об ассоциации с ЕС российское руководство РФ приняло решение об ограничениях в торговле с грузинской стороной.

В 2014 г. изменилась общественно-политическая ситуация в Абхазии. В конце мая – начале июня в результате массовых народных протестов президент А. Анкваб заявил об уходе в отставку. Российское руководство в ходе политического конфликта в Абхазии предприняло действия, направленные на недопущение силовых вариантов развития событий и содействовало переговорному процессу между властями и оппозицией. В авгу-

⁷⁸ А. Саможнев, «Грузия объявила о стремлении к нормализации отношений с Россией» (Электронный ресурс), *Российская газета*, 2014, режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/09/27/gruzia-site-anons.html> (дата доступа: 16.11.2014).

⁷⁹ Российско–грузинские отношения (Справка) (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2014, режим доступа: <http://mid.ru/bdomp/ns-reuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/f485b8a3b0696f46c32576b3002b13b9!OpenDocument> (дата доступа: 16.11.2014).

сте 2014 г. новым главой Абхазии был избран Р. Хаджимба, сохранивший курс на союз с Россией. Российское руководство оценило смену власти в Абхазии как «внутреннее дело» и заявило о том, что уважает выбор абхазского народа.⁸⁰ В Южной Осетии, также признанной РФ как независимое государство, в июне 2014 г. состоялись выборы в парламент республики, на которых одержали победу сторонники союзных отношений с Россией.

Ситуация в российско-грузинских отношениях осложнилась в ноябре 2014 г., когда РФ подписала с Абхазией договор о союзничестве и стратегическом партнерстве, который предусматривал создание объединенной группировки войск двух сторон и обязательства взаимной помощи в случае вооруженного нападения на одну из сторон. Российская сторона на официальном уровне заявила, что «договор стал логическим результатом совместных усилий по обновлению и систематизации правовых рамок российско–абхазских межгосударственных отношений, в основе которых уже почти 80 различных двусторонних соглашений, начиная с Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 17 сентября 2008 года».⁸¹ Грузинская сторона выступила с осуждением этого соглашения и заявила, что «договор между Москвой и Сухуми фактически превращает грузинскую территорию – Абхазию в часть России». Позиция Грузии была поддержана государствами Запада.⁸² Таким образом, ситуация в грузино-российских отношениях в 2014 г. после короткого периода попытки нормализации оставалась напряженной.

Переход Крыма под контроль России активизировал настроения в пользу присоединения к России в непризнанной Приднестровской Молдавской Республике (около 500 тыс. жителей). В середине апреля 2014 г. Верховный Совет ПМР обратился к руководству Российской Федерации с просьбой «принять решение о признании Приднестровской Молдавской Республики как суверенного независимого государства».⁸³ Представители ПМР заявляли, что «Приднестровье ничем юридически не отличается от Крыма, и

⁸⁰ Интервью Посла России в Республике Абхазия С.В. Григорьева телеканалу «Абаза–ТВ», 12 июня 2014 года (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2014, режим доступа: <http://mid.ru/bdomp/ns-reuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/44257b100055ec1544257cfa004d1ca3!OpenDocument> (дата доступа: 18.11.2014).

⁸¹ Выступление Постоянного представителя Российской Федерации при ОБСЕ А.В. Келина на заседании Постоянного совета ОБСЕ по вопросу о Договоре между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве, Вена, 27 ноября 2014 года (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2014, режим доступа: <http://mid.ru/bdomp/ns-reuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/44257b100055ec15c3257d9e00267c81!OpenDocument> (дата доступа: 18.11.2014).

⁸² «Президент Латвии: договор между Москвой и Сухуми угрожает региональной безопасности» (Электронный ресурс), *Euronews*, 2014, режим доступа: <http://ru.euronews.com/2014/11/26/latvia-sees-security-threat-over-russia-s-deal-with-abkhazia/> (дата доступа: 19.11.2014).

⁸³ Обращение Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики к Президенту Российской Федерации (Электронный ресурс), *Медиацентр «Евразийское Приднестровье»*, 2014, режим доступа: www.eurasian.su/news/obrashchenie-verhovnogo-soveta (дата доступа: 13.11.2014).

процесс воссоединения с Россией должен быть проведен по крымскому сценарию». ⁸⁴ Данное обращение не привело к признанию ПМР со стороны России, однако создало дополнительную напряженность в регионе и привело к сложностям в функционировании международного формата 5 + 2 (переговорный процесс Молдовы, Приднестровья, ОБСЕ, России, Украины, США и ЕС) по урегулированию ситуации вокруг Приднестровья.

Выводы

Несомненно, в 2014 г. постсоветское пространство вступило в новый этап своего развития. За период, прошедший с момента распада СССР, страны региона не осуществили существенного прорыва в сфере экономики и социальных отношений, что отразилось на уровне их политического и общественного развития. Трансформационные процессы в постсоветских государствах затянулись, итоги экономических и политических преобразований носили противоречивый характер. Данные факторы сформировали различные тенденции в геополитической ориентации государств региона, которые предполагали: участие в евразийской интеграции; ориентацию на европейские структуры; нейтральный статус.

Ситуация на постсоветском пространстве обострилась в начале 2010-х гг. вследствие столкновения интересов России и Запада за сферы влияния. Россия в начале 2010-х гг. предприняла попытку позиционирования в качестве одного из мировых центров силы. Политический кризис в Украине, вызванный в том числе и необходимостью «выбора» между евразийской и европейской интеграцией, стал своего рода катализатором геополитических изменений. В результате смены власти в Киеве в феврале 2014 г. произошел решающий поворот Украины к европейской интеграции, что привело к конфликту с Россией. Новый внешнеполитический курс российского руководства, который допускал возможность пересмотра существующих в регионе границ, не встретил понимания в политических кругах государств постсоветского пространства и ускорил процесс сближения Грузии, Молдовы и Украины с ЕС и НАТО. Политика России в отношении Украины в 2014 г. встретила противодействие Запада, конфликт между РФ и Западом объективно снизил политические и экономические возможности России как глобального игрока. Разрешение конфликта представляется как сложная система компромиссов между Россией, ЕС, США, Украиной. В итоге развития подобного сценария в регионе может сложиться принципиально новая конфигурация отношений в сфере безопасности.

Подводя итог, можно отметить, что перспективы развития ситуации на постсоветском пространстве представляются неясными. Наиболее вероятен вариант геополитического распада постсоветского пространства, обусловленный «особым» статусом России в международных отношениях, стремлением Грузии, Молдовы и Украины к европейской и евроатлантической интеграции, дистанцированием от России Азербайджана, Узбекистана, Туркменистана, прагматичной линией Беларуси, Казахстана, Армении, Кыргызстана, Таджикистана в отношении участия в процессах евразийской интеграции. Указанные тенденции, а также сложности экономического развития, с которыми столкнулось

⁸⁴ «Власти Приднестровья попросили РФ признать суверенитет непризнанной республики» (Электронный ресурс), *NEWSru.com*, 2014, режим доступа: <http://newsru.com/arch/world/16apr2014/prdnstr.html> (дата доступа: 18.10.2014).

большинство стран региона в 2014 г., усиливают нестабильность на постсоветском пространстве.

Основные источники

1. Борко, Ю., «Россия–Евросоюз: состоялось ли стратегическое партнерство? *Современная Европа*, № 2 (2014): 19–30.
2. Вассерманн, А., *Россия, включая Украину. Единство или гибель* (М.: Астрель, Русь–Олимп, 2010), 448 с.
3. Гаджиев, К.С., *Большая игра на Кавказе. Вчера, сегодня, завтра* (М.: Международные отношения, 2010), 320 с.
4. Горовой В.А., Чернявский С.И., *Содружество Независимых государств* (М.: Навона, 2008), 192 с.
5. *20 лет СНГ*, сост. А.В. Шевченко и др.; рук. проекта С.Н. Лебедев (Минск: БЕЛТА, 2011), 280 с.
6. Довгань Е., Розанов А., *Организация Договора о коллективной безопасности* (Минск, 2010), 140 с.
7. *Евросоюз и Россия: политика на постсоветском пространстве (European Union and Russia: Policies on Post-Soviet Space)*, Ред.–сост. О. А. Жирнов (М.: ИНИОН, 2011), 218 с.
8. Казимиров, В.Н., *Мир Карабаху. Посредничество России в урегулировании нагорно-карабахского конфликта* (М.: Международные отношения, 2009), 456 с.
9. Карабешкин, Л., *Сравнительная политология постсоветского пространства* (Таллинн, 2012), 112 с.
10. Клепацкий, Л., «Двусторонний формат отношений России со странами СНГ», *Международная жизнь*, № 11 (2012): 192–194.
11. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт, 2014, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument> (дата доступа: 22.10.2014).
12. Косов Ю.В., Торопыгин А.В., *Содружество Независимых государств. Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты* (М.: Аспект–пресс, 2009), 256 с.
13. Лавров, С., Филатов, С., «Российская дипломатия и вызовы XXI века», *Международная жизнь*, № 9 (2012), 1–20.
14. Москвин, Л., *СНГ: распад или возрождение? Взгляд 15 лет спустя* (М.: 2007), 209 с.
15. Никитина, Ю.А., *ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности* (М.: Навона, 2010), 200 с.
16. Обращение Президента Российской Федерации, 18 марта 2014 года (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, 2014, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/20603> (дата доступа: 22.10.2014).
17. Паин, Э.А., Простаков, С.А., «Многоликий русский национализм. Идеино–политические разновидности (2010–2014 гг.)», *ПОЛИС. Политические исследования*, № 4 (2014): 96–113.

18. Пивовар, Е.И. *Постсоветское пространство: альтернативы интеграции*, Исторический очерк (СПб.: Алетейя, 2010), 320 с.
19. Послание Президента Федеральному Собранию, 12 декабря 2013 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, 2013, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825> (дата доступа: 22.11.2014).
20. Рар, А., *Куда пойдет Путин? Россия между Китаем и Европой (Почему Западу нужна Россия. Экспертный анализ)* (М.: Олма Медиа Групп, 2012), 352 с.
21. *Россия в мировой политике после кризиса* (М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ, 2010), 295 с.
22. Русакович, А.В., «СНГ: от Вискулей до наших дней», *Беларуская думка*, № 2 (2012): 32–41.
23. *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.*, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт, 2014, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/8abb3c17eb3d2626c32575b500320ae4!OpenDocument> (дата доступа: 22.10.2014).
24. Татаринцев, В.М., *Двусторонние отношения России со странами СНГ* (М.: Восток–Запад, 2011), 264 с.
25. «Украинский кризис: экспертная оценка» (По материалам Ученого Совета Института Европы РАН), *Современная Европа*, № 3 (2014): 10–33.
26. *Центральная Азия: 1991–2009*, под ред. Б.С. Султанова (Алматы: КИСИ, 2010), 300 с.
27. *Шанхайская организация сотрудничества и проблемы безопасности Евразии*, под ред. А.А. Розанова (Минск: БГУ, 2012), 214 с.
28. Шестопад, Е.Б., «Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны», *ПОЛИС. Политические исследования*, № 2 (2014): 61–67.
29. *Außenpolitik im europäischen Vergleich. Ein Handbuch der Staaten Europas von A–Z*, hrsg. von W. Gieler (Berlin: LIT Verlag, 2012), 639 s.
30. Rahr, A., *Der kalte Freund: warum wir Russland brauchen: die Insider – Analyse* (München: Hanser, 2011), 298 s.
31. Rozanov, A.A. and Douhan, A.F., *Collective Security Treaty Organization 2002–2012*, DCAF Regional Programmes Series no. 18 (Geneva/Minsk: DCAF, 2013), 106 p.
32. Spahn, S., *Staatliche Unabhängigkeit – das Ende der ostslawischen Gemeinschaft? Die Außenpolitik Russlands gegenüber der Ukraine und Belarus seit 1991* (Hamburg: Kovac, 2011), 447 s.
33. Исполнительный комитет СНГ (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://cis.minsk.by>.
34. Министерство иностранных дел Российской Федерации (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://mid.ru>.
35. Организация Договора о коллективной безопасности (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://odkb-csto.org>.
36. Организация Объединенных наций (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://www.un.org>.
37. Официальный интернет–портал Президента Республики Беларусь (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://president.gov.by>.

38. Президент России: Официальный сайт (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://kremlin.ru>.
39. Президент Украины Петр Порошенко: Официальное интернет–представительство (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://president.gov.ua>.
40. European Union: External Actions, 2014, режим доступа: <http://www.eeas.europa.eu>.
41. International Monetary Fund, 2014, режим доступа: <http://www.imf.org>.
42. World Trade Organization, 2014, режим доступа: <http://www.wto.org>.

Глава 2

Подходы основных акторов к развитию ОДКБ после 2014 г. (Россия, Беларусь, Казахстан)

А.В. Тихомиров

Формирование системы коллективной безопасности на постсоветском пространстве осуществлялось с учетом позиций отдельных государств, составлявших указанную систему.

Инициатором и активным сторонником укрепления межгосударственных связей в сфере безопасности на постсоветском пространстве являлась Россия. Соответствующая установка была включена в основополагающие документы Российской Федерации в области внешней политики и безопасности уже в начале 1990-х годов. В частности, в Концепции внешней политики РФ, разработанной в 1992 г. и утвержденной президентом Б. Ельциным в апреле 1993 г., предусматривалась необходимость укрепления единого военно-стратегического пространства в рамках СНГ для обеспечения единого централизованного административного и оперативного контроля за ядерным оружием.¹

Документ под названием «Стратегический курс РФ в отношении СНГ», одобренный Б. Ельциным в сентябре 1995 г., ориентировал Россию на создание системы коллективной безопасности на основе Договора о коллективной безопасности, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 г., и двусторонних соглашений между государствами-участниками СНГ. Составители данного документа исходили из того, что оборонный союз будет создаваться на добровольной основе, поскольку государства СНГ имеют общие интересы и военно-политические цели. В то же время российские власти выражали намерение добиваться от других государств СНГ неучастия в союзах или блоках, направленных против любого из этих государств (прежде всего России).²

Однако создать эффективный военный союз под эгидой России на постсоветском пространстве в 1990-х гг. не удалось. Можно согласиться с мнением исследователей

¹ *Концепция внешней политики Российской Федерации 1992 г. Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002*, Хрестоматия в 4-х т., Сост. Т.А. Шаклеина, Т.И. Документы (М.: МГИМО(У), Российская ассоциация международных исследований, АНО «ИНО-Центр», Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002), с. 25.

² Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Стратегического курса Российской Федерации с государствами-участниками Содружества Независимых Государств», *Дипломатический вестник*, № 10 (1995), с. 4–5.

МГИМО(У), что к началу первого десятилетия XXI века «большинство проектов по развитию многостороннего сотрудничества в военно-политической области – создание совместной (объединенной) системы противовоздушной обороны; совместная охрана внешних границ СНГ; военно-техническое сотрудничество – в лучшем случае получили некоторое развитие на двустороннем уровне. В силу нехватки финансовых ресурсов, а также разногласий между государствами, общее военно-стратегическое пространство стран-участниц Ташкентского Договора так и не было сформировано. Общая тенденция развития была скорее обратной: преобладала дальнейшая дифференциация политики стран СНГ в военно-политической области».³

Смена российского руководства в 2000 г. не привела к фундаментальному пересмотру российской стороной установок в части формирования системы коллективной безопасности. В военной доктрине РФ, утвержденной президентом В. Путиным 21 января 2000 г., отмечалось, что Россия придает приоритетное значение укреплению системы коллективной безопасности в рамках Содружества Независимых Государств на основе развития и укрепления Договора о коллективной безопасности.⁴

В начале 2000-х гг. российская сторона заручилась согласием ряда постсоветских государств на создание постоянно действующей Организации Договора коллективной безопасности. 14 мая 2002 г. президент Российской Федерации В. Путин, комментируя факт создания указанной организации, заметил: «Сегодня, когда наши страны сталкиваются с серьезными угрозами, Договор на практике доказывает свою востребованность и эффективность в обеспечении коллективной безопасности. Очевидно, что нынешнее развитие ситуации в мире требует от нас серьезной работы по адаптации механизмов Договора к современным условиям. И нас объединяет общая точка зрения: оптимальный путь развития нашего сотрудничества – это преобразование Договора в международную региональную организацию. Подготовку предложений на этот счет мы поручили секретариату и тем коллегам, которые будут привлечены из стран-членов Договора. Речь идет о качественной функциональной корректировке работы существующих механизмов Договора при максимальном сохранении и развитии накопленного потенциала».⁵

В 2003–2007 гг. официальные лица Российской Федерации выражали намерение преобразовать ОДКБ в универсальную международную организацию, способную реагировать на все категории вызовов и угроз. Российские парламентарии одобрили соглашения, которые принимались в рамках ОДКБ. Российские военные вузы не взимали плату за подготовку специалистов из государств-членов ОДКБ. В 2007 г. российская сто-

³ *Внешняя политика Российской Федерации* (М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет), «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2000), с. 105.

⁴ *Военная доктрина Российской Федерации 2000 г. Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002*, Хрестоматия в 4-х т., Сост. Т.А. Шаклеина, Т.И.В. Документы (М.: МГИМО(У), Российская ассоциация международных исследований, АНО «ИНО-Центр», Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002), с. 94.

⁵ Заявление для прессы и ответы на вопросы журналистов по окончании заседания Совета коллективной безопасности, 14 мая 2002 г., Президент России: Официальный сайт (Электронный ресурс), режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21592> (дата доступа: 14.05.2014).

рона высказала мнение, что государствам-членам ОДКБ следует предоставить преференции при продаже российских вооружений.⁶

С точки зрения российского руководства, главная задача ОДКБ заключалась в противодействии угрозам извне. К примеру, 21 марта 2003 г. – на следующий день после начала военной операции США и их союзников в Ираке, – президент Российской Федерации В. Путин заявил, что Организация Договора коллективной безопасности, наряду с другими международными организациями, должна минимизировать негативные последствия этой военной акции, сохранить стабильность в регионе и обеспечить безопасность граждан.⁷ В контексте внешнего воздействия (со стороны Афганистана) российский президент рассматривал и борьбу с трансграничной преступностью и терроризмом (на тот момент эти аспекты выделялись российским руководством в качестве главных аспектов деятельности ОДКБ).⁸

В Концепции внешней политики РФ, одобренной новым российским президентом Д. Медведевым 15 июля 2008 г., Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) рассматривалась в качестве ключевого инструмента поддержания стабильности и обеспечения безопасности на пространстве СНГ. Составители документа выступали за адаптацию ОДКБ к меняющейся обстановке в качестве многофункциональной интеграционной структуры, надежное обеспечение способности государств–членов ОДКБ к своевременным и эффективным совместным действиям, превращение ОДКБ в стержневой институт обеспечения безопасности в зоне ее ответственности.⁹ В Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Д. Медведевым 13 мая 2009 г., ОДКБ рассматривалась в качестве «главного межгосударственного инструмента, призванного противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера, включая борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ».¹⁰

Несколько обескураживающим для российской стороны стало нежелание стран-членов ОДКБ безоговорочно следовать в фарватере российской политики. В августе 2008 г. практически все государства, входящие в ОДКБ, сохранили нейтралитет во время военного столкновения России с Грузией. В сентябре 2008 г. на саммите ОДКБ, который по просьбе российской стороны был перенесен из Бишкека в Москву, главы государств-членов ОДКБ ограничились выражением «глубокой озабоченности предпринятой Грузией попыткой силового решения конфликта в Южной Осетии, которая привела к много-

⁶ Габуев, А., «Постсоветский союз» (Электронный ресурс), *Коммерсантъ*, 06.10.2007, режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/812052> (дата доступа: 17.06.2014).

⁷ Президент беседовал с секретарями советов безопасности государств–членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), 23 марта 2003 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/28352> (дата доступа: 17.05.2014).

⁸ Там же.

⁹ Концепция внешней политики Российской Федерации 2008 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, 15.07.2008, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/785> (дата доступа: 01.04.2009).

¹⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, 13.05.2009, режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml> (дата доступа: 14.05.2014).

численным жертвам среди мирного населения и миротворцев, а также повлекла за собой тяжелые гуманитарные последствия». ¹¹ Также не получило поддержки предложение Генерального секретаря ОДКБ Н. Бордюжи о включении в систему коллективной безопасности ОДКБ Абхазии и Южной Осетии ¹².

Впрочем, такое поведение союзников не привело к отказу российской стороны от стремления использовать ОДКБ в качестве инструмента своей политики. Россия продолжала выделять финансовые средства на поддержку организации (в 2012 г. на ее долю приходилась 50 % взносов в бюджет ОДКБ). ¹³ В сентябре 2008 г. российский президент заявил о необходимости углубления коалиционного военного строительства в рамках ОДКБ, заметив, что это организация «была и остается гарантом территориальной целостности и суверенитета наших стран, их невмешательства и невмешательства в их внутренние дела». ¹⁴ В ноябре 2008 г. Д. Медведев подчеркнул, что Россия намерена наращивать объемы и глубину взаимодействия в военно-политической сфере в ОДКБ. ¹⁵

В 2009 г. российская сторона предложила создать в рамках ОДКБ коллективные силы оперативного реагирования, сославшись на то, что «новая структура в рамках ОДКБ создается с учетом сложной международной обстановки и должна обладать возможностями реагирования на всевозможные угрозы». ¹⁶ Необходимость создания КСОР в Москве связывалось не с необходимостью противодействия НАТО, а с возможностью кардинального ухудшения обстановки в Афганистане. ¹⁷ Со своей стороны, Россия согласилась выделить в состав КСОР 98-ю гвардейскую дивизию ВДВ и 31-ю гвардейскую десантно-штурмовую бригаду. ¹⁸

В 2010 г. российский президент Д. Медведев категорически исключил возможность использования миротворческих сил ОДКБ во внутреннем конфликте в Кыргызстане. В июне 2010 г., комментируя ситуацию, сложившуюся в этой стране, он сказал: «... У ОДКБ отдельная миссия, и она в значительной мере направлена в сторону обеспечения безо-

¹¹ Декларация московской сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ, 5 сентября 2008 г. (Электронный ресурс, Президент России: Официальный сайт, режим доступа: news.kremlin.ru/ref_notes/204 (дата доступа: 06.09.2008)).

¹² Дубнов, А., «Молчаливая поддержка» (Электронный ресурс), *Время новостей*, 04.09.2008, режим доступа: <http://www.vremya.ru/2008/162/5/211947.html> (дата доступа: 05.09.2008).

¹³ Лякин-Фролов, И., «ОДКБ гарантирует безопасность в Евразии», *Международная жизнь* № 5 (2012), с. 30.

¹⁴ Пресс-конференция по итогам заседания Совета коллективной безопасности ОДКБ, 5 сентября 2008 г. (Электронный ресурс, Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/1309> (дата доступа: 15.01.2014)).

¹⁵ Послание Федеральному собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml> (дата доступа: 06.11.2008).

¹⁶ Соловьев, Владимир, Геннадий Сысоев, «Россия ставит военный блок» (Электронный ресурс), *Коммерсантъ*, 4.02.2009, режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1112978> (дата доступа: 04.02.2014).

¹⁷ Там же.

¹⁸ Литовкин, В., «Щит Содружества дал трещину» (Электронный ресурс), *Независимое военное обозрение*, 19.06.2009, режим доступа: http://nvo.ng.ru/realty/2009-06-19/1_shield.html (дата доступа: 19.06.2009).

пасности. Так вот в этом плане критерием применения сил ОДКБ является нарушение тем или иным государством или какими-либо негосударственными образованиями границ другого государства–участника ОДКБ, то есть иными словами – попытка захватить власть извне. И только в этих случаях мы констатируем нападение на ОДКБ и в соответствии с нашим Уставом имеем возможность применять силы и средства ОДКБ. Пока об этом речь не идет, потому что все проблемы Киргизии коренятся внутри, коренятся в слабости прежней власти, их нежелании заниматься нуждами народа».¹⁹

В мае 2010 г. Д. Медведев отверг возможность противостояния ОДКБ и НАТО, подчеркнув, что Организация договора коллективной безопасности не является аналогом Организации Варшавского договора.²⁰ «ОДКБ – это региональный блок, который направлен и на обеспечение безопасности его участников, и на развитие хозяйственных отношений между ними, на развитие гуманитарного сотрудничества», – сказал он.²¹

Вместе с тем, российские официальные лица и эксперты указывали на необходимость совершенствования правовой базы деятельности организации. Так, Д. Медведев в августе 2010 г. заметил, что Устав Организации Договора о коллективной безопасности нуждается во внесении поправок, которые позволят эффективнее влиять на возникающие кризисные ситуации в государствах-членах ОДКБ.²²

С точки зрения российских экспертов, слабость ОДКБ предопределяла специфика ее устройства. Так, ведущий научный сотрудник Российского института стратегических исследований, доктор военных наук В. Захаров в октябре 2010 г. писал: «Пространство ОДКБ неустойчиво, поскольку слабы мотивы для интеграции. Некоторые государства так и не определились в своей военно-политической стратегии. Несмотря на несоизмеримость политических, экономических и военных потенциалов, страны ОДКБ настаивают на сотрудничестве с Россией в военной области с позиций равнопартнерства, стремясь извлечь максимальную экономическую выгоду при минимальных политических обязательствах. Потенциал ОДКБ практически не может быть задействован в интересах России, тогда как существует угроза втягивания ее, например, в вооруженные столкновения между членами ОДКБ в Центральной Азии».

Выходом из сложившегося положения, с точки зрения российского военного специалиста, могло стать создание трех ядер военно-политической интеграции: европейского, кавказского и центральноазиатского. «С учетом всех существующих здесь сложнейших экономических, политических и военно-стратегических проблем Россия должна быть заинтересована в создании такого рода ядер военно-политической интеграции. Для Европейского региона речь может идти о создании с Белоруссией единого оборонного про-

¹⁹ Дмитрий Медведев ответил на вопросы российских журналистов, 11 июня 2010 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/8021> (дата доступа: 11.06.2010).

²⁰ Встреча со студентами Киевского национального университета, 18 мая 2010 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/7785> (дата доступа: 19.06.2011).

²¹ Там же.

²² Заявления для прессы по итогам неформальной встречи глав государств ОДКБ, 20 августа 2010 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/8702> (дата доступа: 08.01.2014).

странства. Для Кавказского региона следует рассмотреть вопрос о военно-политическом союзе России с Арменией с возможным включением в него Абхазии и Южной Осетии. Для региона Центральной Азии мотивацией создания военно-политического союза могут стать единые подходы к решению проблемы безопасности инфраструктурных коридоров по транспортировке углеводородных энергоносителей», – отмечал В. Захаров.²³

В 2011–2013 гг. большинство российских политиков и экспертов демонстрировало удовлетворение характером деятельности ОДКБ, ограничиваясь предложениями усилить координацию внешнеполитических усилий государств–членов ОДКБ и повысить внимание указанной международной организации к проблемам Афганистана. В октябре 2011 г. российский парламент проголосовал за внесение изменений в Устав ОДКБ, которые позволяли странам–членам ОДКБ более оперативно реагировать на возникающие нестандартные ситуации (прежде всего, внутренние волнения). Соответствующий закон был одобрен президентом Российской Федерации 20 октября 2011 г.

Сменивший Д. Медведева на посту главы государства в марте 2012 г. В. Путин продолжал придерживаться курса на сохранение ОДКБ. 15 мая 2012 г. на юбилейной сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ он заявил: «Организация достойно проявила себя, окрепла и за последние годы возмужала. Вырос международный авторитет ОДКБ, она стала одним из действенных инструментов поддержания коллективной безопасности в зоне своей ответственности».²⁴ В сентябре 2013 г. российский президент назвал ОДКБ «эффективным инструментом борьбы с современными вызовами».²⁵

В подписанном 7 мая 2012 г. В. Путиным Указе «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» российским дипломатам поручалось укреплять Организацию Договора о коллективной безопасности, ее механизмы оперативного реагирования на современные вызовы и угрозы и ее миротворческий потенциал, совершенствовать внешнеполитическую координацию в рамках этой организации.²⁶

В Концепции внешней политики РФ, утвержденной В. Путиным 12 февраля 2013 г., ОДКБ рассматривалась в качестве одного из важнейших элементов современной системы обеспечения безопасности на постсоветском пространстве. Концепция ориентировала российскую дипломатию на оказание поддержки «дальнейшей трансформации ОДКБ в универсальную международную организацию, способную противостоять современным вызовам и угрозам в условиях усиливающегося воздействия разноплановых

²³ Захаров, В.М., «Проблемы «устойчивости» ОДКБ» (Электронный ресурс), Независимое военное обозрение, 29.10.2010, режим доступа: http://nvo.ng.ru/forces/2010-10-29/1_odkb.html (дата доступа: 29.10.2010).

²⁴ Начало встречи глав государств–членов ОДКБ, 15 мая 2012 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/15345> (дата доступа: 16.05.2012).

²⁵ Заявление для прессы по итогам заседания Совета коллективной безопасности ОДКБ, 23 сентября 2013 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/19271> (дата доступа: 23.09.2013).

²⁶ Подписан Указ о мерах по реализации внешнеполитического курса, 7 мая 2012 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/15256> (дата доступа: 08.05.2012).

глобальных и региональных факторов в зоне ответственности ОДКБ и прилегающих к ней районах».²⁷

Полномочный представитель РФ при ОДКБ И. Лякин-Фролов в интервью журналу «Международная жизнь», опубликованном в мае 2012 г., утверждал, что в лице ОДКБ «вместо аморфного образования, инерционно дублирующего модель военного пакта середины XX века возникла отвечающая потребностям времени, динамично развивающаяся организация коллективной безопасности».²⁸ «...Мы рассматриваем Организацию Договора о коллективной безопасности в качестве ключевого механизма обеспечения безопасности на постсоветском пространстве. Последовательно проводим линию на ее трансформацию из военно-политического союза в многофункциональную структуру, способную эффективно противодействовать широкому спектру современных вызовов и угроз и консолидировано отстаивать интересы государств-членов на международной арене», – заметил он.²⁹

Полномочный представитель РФ при ОДКБ подчеркивал, что деятельность этой организации не направлена против других государств и не исключил возможности присоединения к ней новых государств.³⁰ Особую значимость, с его точки зрения, деятельность ОДКБ имела для Центрально-Азиатского региона, поскольку, по существу, была единственной международной организацией, которая позволяла обеспечивать безопасность и стабильность и одновременно гасить противоречия между государствами региона.³¹ И. Лякин-Фролов обращал внимание на готовность ОДКБ к осуществлению диалога с НАТО, но отмечал, что от такого диалога отказываются сами натовцы.³² Также он утверждал, что Россия не намерена препятствовать диалогу с НАТО отдельных стран-членов ОДКБ.³³

В 2012–2013 гг. российское руководство считало, что главными задачами в развитии ОДКБ должны стать оптимизация ряда направлений деятельности ОДКБ и усиление координации действий стран-членов Организации на международной арене, укрепление внешних границ зоны ответственности Организации, совершенствование алгоритмов практических действий по минимизации рисков для стран-членов ОДКБ, борьба с наркотрафиком, пропагандой терроризма и религиозного экстремизма.³⁴ Российская сто-

²⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации, 12.02.2013, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument> (дата доступа: 11.04.2013).

²⁸ Лякин-Фролов, И., «ОДКБ гарантирует безопасность в Евразии», *Международная жизнь* № 5 (2012), с. 28.

²⁹ Там же, с. 38.

³⁰ Там же, с. 28–29.

³¹ Там же, с. 29.

³² Там же, с. 31.

³³ Там же, с. 34.

³⁴ Начало встречи глав государств-членов ОДКБ, 15 мая 2012 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/15345> (дата доступа: 15.05.2012); Заявление для прессы по итогам заседания Совета коллективной безопасности ОДКБ, 23 сентября 2013 г. (Электронный ресурс), Президент России: Официальный сайт, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/19271> (дата доступа: 23.09.2013).

рона допускала возможность координации действий ОДКБ с другими международными организациями, но считала, что такими организациями должны стать, в первую очередь, СНГ, ШОС и ООН.³⁵

Между тем, именно в рассматриваемый период усилилась критика результатов деятельности ОДКБ со стороны российских политиков и экспертов. В частности, член комитета по международным делам Государственной думы РФ С. Багдасаров в интервью российскому информационному агентству «Regnum» 12 декабря 2011 г. назвал ОДКБ «виртуальной, абсолютно не действующей организацией, дискредитирующей российскую внешнюю и оборонную политику».³⁶

Упомянувшийся выше В. Захаров в 2011 г. также охарактеризовал ОДКБ как аморфную структуру, не способную ни эффективно противостоять НАТО, ни быть использованной в качестве инструмента защиты геополитических интересов России. «Во-первых, военные расходы в ОДКБ не соответствуют расходам в НАТО. Во-вторых, страны-участницы ОДКБ не имеют ясного представления о концепции коллективной обороны. Национальные военные доктрины среди стран ОДКБ не скоординированы с другими членами организации. Более того, эти военные доктрины зачастую разрабатываются без участия экспертов, принадлежащих другому политическому и военному альянсу. В-третьих, члены ОДКБ не в состоянии определить общего врага. Пока Россия обеспокоена в первую очередь экспансией НАТО на восток, центрально-азиатские страны, как Казахстан, считают основной угрозой религиозный экстремизм и незаконную миграцию. Не спеша на помощь друг к другу, как это прописано в уставе ОДКБ, члены этой организации стремятся к более тесному сотрудничеству с ЕС, ОБСЕ и НАТО. Все эти факторы делают цели ОДКБ бессмысленными и лишают Россию военного влияния для сохранения господствующей позиции в постсоветском пространстве», – утверждал он.³⁷

Автор сайта «Военное обозрение» А. Володин также обращал внимание на аморфность ОДКБ. «Получается, что ОДКБ вроде бы есть, и общность стран здесь имеется практически на генетическом уровне, но вот с пониманием назначения этой организации даже среди ее членов явно не все в порядке. Кто-то в ОДКБ откровенно отсиживается, кто-то готов подписать любые бумаги, чтобы создать видимость работы организации, а кто-то «входит и выходит», исходя из того, с какой ноги встал он сам и его политические партнеры», – заметил он в статье, опубликованной на сайте «Военного обозрения» 6 сентября 2012 г.³⁸

³⁵ Выступление на заседании Совета коллективной безопасности ОДКБ в расширенном составе, 23 сентября 2013 г. (Электронный ресурс), Президент России, режим доступа: news.kremlin.ru/transcripts/19270 (дата доступа: 23.09.2013).

³⁶ «Эксперт: ОДКБ – виртуальная организация, дискредитирующая внешнюю и оборонную политику России» (Электронный ресурс), *Информационное агентство REGNUM*, 12.12.2011, режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/1478614.html> (дата доступа: 12.12.2011).

³⁷ Шарип, Ф., «‘Jamestown’: Казахстан не получает от ОДКБ то, в чем нуждается» (Электронный ресурс), Ассоциация «Замандаш», 28.09.2011, режим доступа: http://www.zpress.kg/news/news_only/7/37303/501.py (дата доступа: 28.09.2011).

³⁸ Володин, А., «Нужна ли России Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в ее нынешнем виде?» (Электронный ресурс), *Военное обозрение*, 06.09.2012, режим доступа: <http://topwar.ru/18533-nuzhna-li-rossii-organizaciya-dogovora-o-kollektivnoy-bezopasnosti-odkb-v-ee-nyneshnem-vide-opros.html> (дата доступа: 1.10.2014).

Схожие настроения присутствовали в аналитической статье «Россия против НАТО: кто победит в Средней Азии?», опубликованной без указания фамилии автора на сайте украинского издания российской газеты «РБК» 6 августа 2012 г. В этой статье, в частности, говорилось, что ОДКБ переживает кризис, обусловленный рядом внутренних и внешних причин. К внешним причинам кризиса было отнесено то, что:

1. Между странами имеется ряд существенных противоречий. Достаточно вспомнить Таджикистан, Киргизию и Узбекистан с их постоянным балансированием на грани экономических и реальных войн. Большинство государств просто не доверяет друг другу. Россия, например, собирается поставлять Азербайджану ЗРК С-300, объясняя Еревану это тем, что средства ПВО относятся к оборонным типам вооружений и не представляют угрозы для Армении. Но в Армении с такой постановкой вопроса категорически не согласны.
2. Во время беспорядков 2010 года в Киргизии и явной неспособности местной власти им воспрепятствовать, ОДКБ так и не смогла выработать общего подхода и приступить к действиям по преодолению первого в ее истории настоящего конфликта. Разумеется, такая нерешительность очень сильно подорвала репутацию альянса.
3. Россия, как показали события в Кыргызстане, совсем не спешила применять свои войска за границей, показав тем самым, что заинтересована только в военном присутствии, но не в оказании помощи, сопряженной с рисками.
4. В то же время, лидеры остальных стран-членов ОДКБ во время событий в Киргизии, больше чем «арабской весны» боялись создать прецедент ведения российских миротворцев на суверенную территорию и поэтому тоже не спешили с активными действиями.³⁹

Внешние причины кризиса в статье связывались с тем, что:

1. НАТО и, в частности, американцы не забывают искать подходы к входящим в ОДКБ странам. Отдельные программы сотрудничества существуют для каждой из них. Сейчас очень старательно обхаживают руководство Армении и надо сказать, что далеко не безрезультатно. Во всяком случае, изменения в общественном мнении явно происходят.
2. Американцы активно налаживают контакты со среднеазиатскими странами, начиная с обещания оставить им часть вооружений после вывода сил Коалиции из Афганистана и заканчивая предоставлением особого статуса страны-союзника США и финансовой помощи в обмен на размещение военных баз.⁴⁰

С точки зрения директора Центра Евро-атлантических исследований МГИМО (У) А.И. Никитина, второе десятилетие существования ОДКБ «прошло под знаком сохранения стабильности и суверенитета уже весьма независимых государств-членов» и на новом

³⁹ «Россия против НАТО: кто победит в Средней Азии?» (Электронный ресурс), *РБК-Украина*, 6.08.2012, режим доступа: <http://company.rbc.ua/Mw/МТЕ/МjIwMA> (дата доступа: 05.09.2012).

⁴⁰ Там же.

этапе своего развития организация нуждалась в поиске позитивных целей и ценностей развития, отходе от установки на сдерживание внешних врагов.⁴¹

Доцент МГИМО (У) Ю.А. Никитина утверждала, что в низкой эффективности ОДКБ была виновата сама Россия, которая предпочитала «действовать самостоятельно на глобальном уровне, а не коллективно на региональном».⁴² Также она отмечала, что «чисто функциональное обоснование деятельности – отражение общих вызовов и угроз – оказывается недостаточным стимулом для сотрудничества».⁴³

В докладе по проблемам ОДКБ, подготовленном в 2011 г. сотрудниками Института современного развития (Институт позиционировал себя как либеральный центр российской аналитики), содержалось указание на такие слабые стороны деятельности указанной организации, как чрезмерная мультифункциональность, отсутствие единства и внутриорганизационной дисциплины, поиска общих целей и ценностей, слабое позиционирование в системе региональных и международных структур безопасности, отсутствие четкой системы урегулирования конфликтов на постсоветском пространстве.⁴⁴ Авторы исследования считали, что стратегической линией ОДКБ на следующем этапе развития должна стать идея модернизации, предполагавшая встраивание Организации в глобальную систему международных структур безопасности посредством расширения сотрудничества с ООН, ОБСЕ, НАТО, Международным комитетом Красного Креста.⁴⁵ «ОДКБ не может являться единственным механизмом обеспечения военно-политической безопасности для новых государств, объединившихся в военно-политический союз с Россией. Но Организация Договора о коллективной безопасности, сохраняя и развивая уникальные функции обеспечения безопасности группы объединивших усилия государств, может и должна стать одним из ключевых элементов новой многофункциональной системы коллективной безопасности общеевразийского масштаба», – писали они.⁴⁶

Практика показала, что до 2014 г. российское руководство в отношении ОДКБ в основном придерживалось линии, предложенной российскими либералами. В 2013 г. государства-члены ОДКБ, включая Россию, выражали готовность размещать на своих территориях воинские контингенты и военную инфраструктуру государств, не входящих в ОДКБ, хотя при этом оговаривалось, что такое присутствие станет возможным только после проведения консультаций в рамках ОДКБ и на условиях консенсуса государств-членов.

В конце 2013 г. Россия в рамках председательствования в ОДКБ обозначила свои приоритеты в отношении развития указанной организации. К таковым были отнесены дальнейшее развитие сотрудничества в сфере обеспечения коллективной безопасности; совершенствование оперативной и боевой подготовки сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ; противодействие новым вызовам и угрозам; взаимодейст-

⁴¹ Никитин, А.И., «Реформирование и развитие ОДКБ», *Вестник МГИМО(У)* №6 (2011), с. 23.

⁴² Никитина, Ю.А., «ОДКБ и НАТО: проблемы взаимодействия», *Вестник МГИМО(У)*, №6 (2011), с. 27.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Кулик, С.А., А.И. Никитин, Ю.А. Никитина, И.Ю. Юргенс, *ОДКБ: Ответственная безопасность*, под общ. ред. И.Ю. Юргенса (М.: Институт Современного Развития, 2011), с. 65–66.

⁴⁵ Там же, с. 66.

⁴⁶ Там же, с. 67.

вие в миротворческой сфере. Повышенное внимание уделялось нейтрализации угроз, исходящих с территории Афганистана.⁴⁷

21 февраля 2014 г. в интервью российской «Независимой газете» заместитель министра иностранных дел Российской Федерации Г. Карасин выразил удовлетворение итогами деятельности ОДКБ. «Несмотря на попытки отдельных стран как бы «не замечать» ОДКБ, эта организация, ее генеральный секретарь, по сути, в ежедневном режиме выполняют важную работу, зачастую в весьма непростых условиях. Принципиально, что заинтересованные государства охотно принимают миссию «добрых дел» ОДКБ. Доверие к Организации, благодаря накопленному опыту и постоянному повышению эффективности, растет на всем пространстве ее ответственности. Россия, наши союзники по ОДКБ продолжают выполнять важные решения своих руководителей с тем, чтобы страны-члены Организации оказались во всеоружии при любом развитии ситуации на ближних и дальних подступах, в том числе с актуального афганского направления», – заявил он.⁴⁸

Активным сторонником укрепления сотрудничества государств СНГ в области обороны и безопасности являлся *Казахстан*, обладавший одной из наиболее дееспособной армий и самой большой территорией в центрально-азиатском регионе. В 1992 г. представители Казахстана участвовали в подписании Договора о коллективной безопасности. В 1999 г. казахстанская сторона продлила действие договора, в 2001 г. активно поддержала предложение о создании Коллективных сил быстрого развертывания для центрально-азиатского региона, в 2002 г. высказалась в поддержку укрепления организационной структуры ДКБ.

Желание усилить сотрудничество в сфере обороны и безопасности нашло отражение в Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, подписанном 25 мая 1992 г. В статье 3 этого документа говорилось, что обе стороны будут взаимодействовать в обеспечении надежной совместной обороны в районах общего военно-стратегического пространства на основе согласованных положений своих военных доктрин и принципа оборонной достаточности.⁴⁹ На основании статьи 5 указанного Договора, Россия и Казахстан обязались оказывать друг другу необходимую помощь в случае внешней агрессии против одной из сторон или обеих сторон и не участвовать в каких-либо союзах или блоках, направленных против любой из сторон.⁵⁰

28 марта 1994 г. Россия и Казахстан подписали Договор о военном сотрудничестве, который предусматривал возможность проведения консультаций и осуществления конкретных действий по оказанию друг другу необходимой помощи, включая военную, в

⁴⁷ Сообщение для СМИ: «Об основных итогах деятельности ОДКБ в 2013 г.» (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации, 24.12.2013, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-rsng.nsf/3a813e35eb116963432569ee0048fdbef/a3f9e98347a0284e44257c4b003063f7!OpenDocument> (дата доступа: 24.12.2013).

⁴⁸ Интервью статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б. Карасина «Независимой газете», Министерство иностранных дел Российской Федерации, 21.02.2014, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-rsng.nsf/3a813e35eb116963432569ee0048fdbef/44257b100055e87744257c860032b268!OpenDocument> (дата доступа: 21.02.2014).

⁴⁹ Моисеев, Е.Г., *Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ*, Учебное пособие, под ред. К.А. Бекашева (М.: Юристъ, 1997), с. 148.

⁵⁰ Там же, с. 149.

случае возникновения ситуации, угрожающей безопасности одной из сторон.⁵¹ В тот же день было подписано российско-казахстанское соглашение о военно-техническом сотрудничестве.⁵²

10 декабря 1994 г. Россия и Казахстан определили параметры эксплуатации космодрома «Байконур». Было установлено, что космодром будет эксплуатироваться российской стороной на условиях аренды сроком до 20 лет. В 2004 г. по взаимной договоренности сторон срок аренды был продлен до 2050 г. За аренду космодрома Россия обязалась выплатить Казахстану 115 млн. долл. США.⁵³ Также Россия заручилась согласием казахстанской стороны на использование 10-го Государственного испытательного полигона («Сары-Шаган») для проведения испытаний зенитно-ракетных комплексов противоракетной и противовоздушной обороны, 5580-й базы обеспечения испытательных работ для проведения испытаний образцов вооружений войсковой ПВО и учебно-боевых стрельб (база располагалась в Актюбинской области Казахстана), 929-го Государственного летно-испытательного центра министерства обороны им. В. Чкалова (все указанные объекты эксплуатировались российской стороной на условиях аренды).

Сторонником усиления взаимодействия между государствами СНГ в сфере обороны и безопасности являлся президент Казахстана Н. Назарбаев, занявший этот пост в декабре 1991 г. В разработанном в июне 1994 г. по его инициативе проекте Евразийского союза предлагалось осуществить следующие мероприятия:

- заключить договор о совместных действиях по укреплению национальных Вооруженных Сил стран-членов ЕАС и охране внешних границ ЕАС;
- создать единое оборонное пространство для координации оборонной деятельности стран-участниц ЕАС;
- сформировать коллективные миротворческие силы ЕАС для поддержания стабильности и погашения конфликтов в странах-участницах ЕАС и между ними (введение миротворческих войск в страны-участницы ЕАС должно было осуществляться с их согласия);
- внести обращение стран-участниц ЕАС в международные организации, в т.ч. в Совет Безопасности ООН, о придании совместному контингенту статуса миротворческих сил;
- создать межгосударственный центр по проблемам ядерного разоружения с участием представителей международных организаций.⁵⁴

В книге «Критическое десятилетие», опубликованной в 2003 г. и посвященной анализу итогов 10 лет существования Казахстана в условиях независимости, Н. Назарбаев оценил результаты пребывания его страны в системе коллективной безопасности СНГ в

⁵¹ Там же, с. 150.

⁵² Там же, с. 151.

⁵³ Бабешко, М.С., *Военное сотрудничество России и Казахстана: двусторонний диалог и взаимодействие в рамках ОДКБ. Политические, военные и экономические факторы обеспечения безопасности в современных условиях*, Сборник докладов молодых ученых и аспирантов на конференции ИМЭМО РАН, 16 апреля 2009 г. (М.: ИМЭМО РАН, 2009), с. 89.

⁵⁴ Назарбаев, Н., *Стратегия независимости* (Алматы: Атамур, 2003), с. 146–147.

целом положительно, хотя критически отметил некоторые аспекты деятельности постсоветского военного союза. В частности, он заметил, что модель безопасности, предложенная в рамках ДКБ в 1990-х гг., фактически только демонстрировала возможность мирного диалога между его участниками и не создавала ощущения, что нарушение политических границ отдельного суверенитета угрожает существованию всего Содружества. Также недовольство казахстанского лидера вызывало акцентирование внимание стран-членов ДКБ исключительно на охране внешних границ по периметру Содружества и игнорирование вопросов укрепления их внутренней безопасности.⁵⁵

В качестве положительных моментов, в рассматриваемой книге выделялись мероприятия по укреплению организационной составляющей ДКБ, а также снижение издержек на оборону вследствие поставок российского оружия Казахстану по льготным ценам.⁵⁶ Однако, с точки зрения Н. Назарбаева, полноценную систему безопасности на пространстве СНГ к 2003 г. создать не удалось.⁵⁷

Впрочем, выступая на Форуме Парламентской Ассамблеи ОБСЕ «Трансазиатское измерение ОБСЕ: Неразрывное звено безопасности» 7 июня 2003 г., президент Казахстана оценил ОДКБ положительно, заметив, что присутствие в этой организации помогает его стране решать проблемы военно-технического характера, что, в свою очередь, является одной из гарантий предотвращения военных угроз.⁵⁸

Впрочем, в той же речи был обозначен новый принцип Казахстана в отношении обеспечения собственной безопасности. Суть этого принципа заключалась в необходимости «одновременной игры на разных площадках». В частности, помимо членства в ОДКБ президент Казахстана считал крайне важным присутствие его страны в таких структурах безопасности как ООН, ШОС, СВДМА, ОБСЕ.⁵⁹

В последующие годы Казахстан продолжал придерживаться принципа лавирования между различными структурами безопасности. В частности, в 2007 г. казахстанская сторона приветствовала координацию усилий между ОДКБ и ШОС в области борьбы с международным терроризмом и наркомафией.⁶⁰ В том же году Казахстан при поддержке других стран СНГ добился права возглавить ОБСЕ и в 2010 г. председательствовал в этой международной организации. В 2009 г. руководство Казахстана поддержало российское предложение о создании общеевропейской системы безопасности, в 2012 г. предложило создать Платформу евразийской и евроатлантической безопасности на базе взаимодействия НАТО, ОБСЕ, ШОС, ОДКБ.⁶¹

В Военной доктрине Республики Казахстан, утвержденной президентом Н. Назарбаевым 11 октября 2011 г., отмечалось, что Казахстан стремится к созданию такой сис-

⁵⁵ Назарбаев, Н., *Критическое десятилетие* (Алматы: Атамур, 2003), с. 175.

⁵⁶ Там же, с. 179–180.

⁵⁷ Там же, с. 180.

⁵⁸ Назарбаев, *Стратегия независимости*, с. 292.

⁵⁹ Там же, с. 288, 292–295.

⁶⁰ Нурымбетова, Г., Р. Кудайбергенов, «Внешнеполитические инициативы Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева. Историко-документальное исследование», Вступительные статьи: С.В. Селиверстов (Алматы: «Казак энциклопедиясы», 2010), с. 84.

⁶¹ Ерлан Идрисов, «Наш лидер – родоначальник интеграционных процессов», *Коммерсантъ*, 25.01.2013, режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2112180> (дата доступа: 25.01.2013).

темы международных отношений, когда значение военной силы будет минимизировано и решение спорных вопросов между государствами будет осуществляться с использованием политических, дипломатических и правовых инструментов. Обращалось внимание на то, что Казахстан не рассматривает ни одно из государств мира в качестве потенциального противника. Главными целями Республики Казахстан были объявлены укрепление международной и региональной безопасности, внутривнутриполитической стабильности в стране, предотвращение военных конфликтов и поддержание готовности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований к вооруженной защите Республики Казахстан и ее союзников. Военная доктрина Казахстана допускала возможность применения военной силы для отражения агрессии, вооруженной защиты территориальной целостности и суверенитета государства, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, однако отдавала предпочтение невоенным способам разрешения конфликтных ситуаций.⁶²

Одной из важнейших задач в области обороны в Военной доктрине было объявлено завершение формирования нормативной правовой базы в сфере военного и военнотехнического сотрудничества с государствами-членами Организации Договора о коллективной безопасности, исходя из необходимости консолидации усилий по созданию единого оборонного пространства и обеспечению коллективной военной безопасности, а также дальнейшего развития сил и средств ОДКБ. В среднесрочной перспективе Казахстан ориентировался на создание объединенной системы противовоздушной обороны государств-членов ОДКБ и ее региональных компонентов. В то же время Военная доктрина нацеливала Казахстан на расширение сотрудничества с ШОС, США, ЕС, НАТО.⁶³

Интерес Казахстана к участию в мероприятиях ОДКБ сохранялся на достаточно высоком уровне. Казахстанские военнослужащие принимали участие во всех учениях, которые проводились в рамках ОДКБ. В 2009 г. руководство Казахстана поддержало российское предложение о создании КСОР ОДКБ, расценив его как «конкретный шаг в укрепление военной безопасности обширного региона северной Евразии».⁶⁴ В 2011 г. в Астане состоялся неформальный саммит глав государств-членов ОДКБ, в рамках которого рассматривались глобальные и региональные угрозы безопасности и стабильности государств-членов ОДКБ. В 2013 г. казахстанские официальные лица считали крайне важным пребывание их страны в ОДКБ с целью защиты южных рубежей в условиях роста нестабильности в Афганистане.⁶⁵ Установка на сохранение членства в ОДКБ присутствовала в Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2014–2020 гг., утвержденной 21 января 2014 г.⁶⁶

⁶² Военная доктрина Республики Казахстан (Электронный ресурс), Министерство обороны Республики Казахстан, 2011, режим доступа: <http://mod.gov.kz/ru/index.php?id=461> (дата доступа: 12.01.2013).

⁶³ Там же.

⁶⁴ Нурымбетова, Г., Указ. соч., с. 102.

⁶⁵ «Москва и Астана адаптируют взаимоотношения к нынешним реалиям» (Электронный ресурс), *Независимая газета*, 16.09.2013, режим доступа: http://www.ng.ru/dipkurer/2013-09-16/11_kazahstan.html (дата доступа: 16.09.2013).

⁶⁶ Концепция внешней политики РК на 2014–2020 гг. (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Республики Казахстан, 25.04.2014, режим доступа: <http://mfa.gov.kz/index.php/ru/vneshnyaya-politika/kontseptsiya-vneshnoj-politiki-rk-na-2014-2020-gg> (дата доступа: 25.04.2014).

В 2012 г. Казахстан председательствовал в ОДКБ. Приоритеты казахстанского председательства в этой организации включали защиту информационного пространства государств-членов ОДКБ, развитие КСОР, коллективной защиты воздушного пространства Центрально-Азиатского региона, формирование антинаркотической стратегии ОДКБ, развитие возможностей учебно-тренировочного полигона МЧС Республики Казахстан «Скальный город – Астана» в интересах организации.⁶⁷

Критические оценки деятельности ОДКБ озвучивались преимущественно сторонниками «вестернизации» Казахстана. К примеру, политолог А. Сарым 15 июля 2013 г. заявил, что Казахстан должен выйти из состава ОДКБ, поскольку она представляет собой «мертворожденную организацию, в которую вошли страны, находящиеся в фарватере России».⁶⁸ С его точки зрения, сохранение присутствия в ОДКБ могло привести Казахстан к конфликту с Азербайджаном, а также ограничивало развитие его отношений с НАТО и странами Запада.⁶⁹ Впрочем, соответствующие установки выглядели маргинальными в условиях доминирования правительственного тренда в экспертных оценках перспектив присутствия Казахстана в ОДКБ.

В январе 2014 г. Казахстан подтвердил приверженность курсу на сохранение военного и военно-технического сотрудничества с Россией. 31 января 2014 г. министр обороны Республики Казахстан А. Джаксыбеков, принимая российского коллегу С. Шойгу, назвал подобные встречи «доброй традицией» и выразил намерение наращивать сотрудничество с Россией в области противовоздушной обороны.⁷⁰ «Казахстанско-российские отношения в сфере обороны сегодня демонстрируют позитивное развитие. Мы заинтересованы вывести на еще более высокий качественный уровень наше взаимодействие, основанное на равноправном и взаимовыгодном партнерстве», – подчеркнул глава казахстанского военного ведомства.⁷¹

В феврале 2014 г. секретарь Совета безопасности Республики Казахстан К. Кожамжаров назвал ОДКБ перспективным региональным институтом коллективной безопасности.⁷²

Определенную специфику имело отношение к ОДКБ Республики Беларусь. В мае 1992 г. белорусская сторона отказалась присоединиться к Ташкентскому договору о коллективной безопасности, сославшись на стремление к нейтралитету, зафиксированное в Декларации о государственном суверенитете, которая была принята 27 июля

⁶⁷ «Казахстан стал председателем ОДКБ» (Электронный ресурс), *Ак Жайык*, 4.01.2012, режим доступа: <http://azh.kz/ru/news/view/8325> (дата доступа: 4.06.2013).

⁶⁸ «Казахстану посоветовали задуматься о выходе из ОДКБ» (Электронный ресурс), *Nur.kz*, 15.07.2013, режим доступа: <http://news.nur.kz/272521.html> (дата доступа: 20.07.2013).

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ «С. Шойгу: Россия и Казахстан активно развивают военное сотрудничество» (Электронный ресурс), *РБК*, 31.01.2014, режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20140131100029.shtml> (дата доступа: 12.02.2014).

⁷¹ «Министры обороны Казахстана и России обсудили перспективы сотрудничества» (Электронный ресурс), *Казахстанская правда*, 31.01.2014, режим доступа: <http://www.kazpravda.kz/news/view/10563> (дата доступа: 31.01.2014).

⁷² «Главное преимущество – наличие эффективной Стратегии» (Электронный ресурс), *Казахстанская правда*, 6.02.2014, режим доступа: <http://www.kazpravda.kz/news/view/10982> (дата доступа: 6.02.2014).

1990 г.⁷³ Также Верховный Совет Республики Беларусь в 1992 г. решил отозвать белорусских военнослужащих-призывников из «горячих точек» на пространстве бывшего СССР (в первую очередь, из Нагорного Карабаха, Приднестровья и Таджикистана).

Нарастание кризисных явлений в экономике вынудило белорусское правительство изменить подход к возможности участия в системе коллективной безопасности СНГ. Весной 1993 г. глава белорусского правительства В. Кебич заявил, что Республика Беларусь должна присоединиться к Договору о коллективной безопасности, сославшись на отсутствие твердых гарантий нормального и стабильного развития белорусского общества в условиях передела мира на сферы влияния, нецелесообразность разрушения «советской» системы обеспечения безопасности республики, возможность оснащения вооруженных сил Беларуси современной техникой и оружием в условиях сохранения единого ВПК и необходимости развития военных наук и подготовки военных специалистов.⁷⁴ Премьер-министр Беларуси признавал, что в рамках системы коллективной безопасности СНГ Беларусь будет сотрудничать преимущественно с Россией, но обещал, что белорусские военнослужащие не будут принудительно направляться за пределы Белорусского государства.⁷⁵

В поддержку В. Кебича выступили Союз офицеров Беларуси, большинство руководителей государственных промышленных предприятий, коммунисты и ряд идейно близких им партий и общественных движений. Против присоединения Беларуси к системе коллективной безопасности СНГ и укрепления военных связей с Россией выступали сторонники Белорусского Народного Фронта, выступавшие с национально-демократических позиций, социал-демократы и либералы. Депутаты из фракции БНФ в Верховном Совете даже начали сбор подписей за проведение референдума по вопросу «Считаете ли Вы, что Республика Беларусь должна быть нейтральным и безъядерным государством и не входить в военные блоки?».

Первоначально против предложения В. Кебича выступил председатель Верховного Совета Республики Беларусь С. Шушкевич (эта должность соответствовала по рангу должности главы государства). В статье, опубликованной в газете «Звезда», он привел ряд аргументов относительно целесообразности сохранения Беларусью нейтрального статуса. Председатель Верховного Совета Республики Беларусь считал, что присоединение к системе коллективной безопасности СНГ будет представлять угрозу суверенитету Беларуси, создаст препятствия в развитии ее диалога с демократическими государствами Европы и может втянуть Беларусь в конфликты в России и Центральной Азии.⁷⁶

Компромиссную позицию относительно присоединения Беларуси к Договору о коллективной безопасности заняло министерство иностранных дел. 8 апреля 1993 г. глава этого ведомства П. Кравченко предложил подписать договор о присоединении с оговор-

⁷³ Кравченко, П., *Беларусь на переломе: дипломатический прорыв в мир. Выступления, статьи, интервью, дипломатические документы и переписка*, Учеб.-метод. пособие (Минск: БИПС-Плюс, 2009), с.88.

⁷⁴ *Советская Белоруссия*, 29 апреля 1993.

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ *Звезда*, 14 мая 1993.

ками по отдельным пунктам и рекомендовал белорусским парламентариям повременить с ратификацией этого документа до конца года.⁷⁷

Тем не менее, большинство депутатов Верховного Совета Республики Беларусь сочло необходимым ускорить подключение белорусского государства к системе коллективной безопасности СНГ. Инициатива БНФ о сохранении Беларусью нейтрального статуса в белорусском парламенте широкой поддержки не получила.

В декабре 1993 г. С. Шушкевич подписал Договор о коллективной безопасности и с 3 января 1994 г. Республика Беларусь официально стала членом системы коллективной безопасности СНГ. Присоединение произошло без всяких оговорок, хотя при ратификации Республикой Беларусь Устава СНГ в январе 1994 г. оговорки все же были сделаны. Согласно первой оговорке, вооруженные силы других государств на территории Беларуси могли размещаться лишь с согласия белорусского парламента. Вторая оговорка предусматривала, что белорусская сторона может принимать участие в урегулировании конфликтных ситуаций в СНГ только невоенными способами.⁷⁸

Присоединение к системе коллективной безопасности СНГ поспособствовало активизации военного и военно-технического сотрудничества Беларуси и России. 24 сентября 1993 г. были подписаны договор о статусе военных формирований Российской Федерации из состава стратегических сил, временно размещенных на территории Республики Беларусь, и соглашение о порядке вывода военных формирований Российской Федерации с территории Республики Беларусь. Соответствующие документы предусматривали, что до конца 1999 г. все российские войска покинут белорусскую территорию.⁷⁹ В то же время Беларусь и Россия выражали желание сохранить сотрудничество в военно-технической сфере, закрепив его в соглашении от 20 мая 1994 г.

В августе 1994 г. Президент Республики Беларусь А. Лукашенко высказался против вывода российских войск с белорусской территории, но дал поручение подсчитать стоимость их пребывания в Беларуси.⁸⁰

6 января 1995 г. Беларусь и Россия подписали соглашения «О порядке строительства, использования и содержания Узла Барановичи системы предупреждения о ракетном нападении, размещенного на территории Республики Беларусь» и «О порядке использования и содержания радиостанции Вилейка, размещенной на территории Республики Беларусь» (с помощью Узла Барановичи российская сторона могла контролировать ситуацию в Западной Европе и отдельных районах Северной Атлантики, с помощью радиостанции Вилейка – поддерживать связь с подводными лодками стратегического назначения). Эти соглашения юридически закрепили пребывание российских военных объектов на белорусской территории на условиях долговременной аренды (на 25 лет).⁸¹ Белорусское правительство обещало не взимать налогов за землю, на которой находились российские военные объекты, и не требовать платы за услуги связи, использован-

⁷⁷ Кравченко, П., Указ. соч., с. 383–384.

⁷⁸ *Независимая газета*, 19 января 1994.

⁷⁹ *Знешняя палітыка Беларусі: зб. дак. і матэрыялаў*, Т.7 (верасень 1991 г. – 1995 г.), склад. У.М. Ракашэвіч, А.В. Шарапа (Мінск: Выд. цэнтр БДУ, 2004), с. 218–219.

⁸⁰ *Белорусская деловая газета*, 8 августа 1994.

⁸¹ Моисеев, Е.Г., Указ. соч., с. 101–102.

ные российскими военнослужащими на этих объектах. Соглашения обрели силу 31 мая 1996 г.

В феврале 1996 г. белорусское правительство полностью отказалось от взимания платы за пребывание российских военных объектов на территории Республики Беларусь. 1 апреля 1996 г. началось сотрудничество белорусских и российских войск противовоздушной обороны (ПВО).

22 января 1998 г. Беларусь и Россия приняли Концепцию совместной оборонной политики, допускавшую возможность создания единых систем противовоздушной и противоракетной обороны. В том же году была проведена первая совместная коллегия министерств обороны, состоялись совместные фронтовые командно-штабные учения. В декабре 2001 г. была одобрена белорусско-российская Военная доктрина Союзного государства.

Сотрудничество с Россией позволило Беларуси использовать российскую военную инфраструктуру для удовлетворения своих нужд. В частности, белорусская сторона весьма активно использовала российские полигоны для подготовки войск ПВО.

8 января 1999 г. Беларусь и Россия подписали соглашение о создании Объединенной группировки войск численностью до 300 тыс. человек. В состав соответствующей группировки должны были войти Вооруженные силы Республики Беларусь, войска Московского военного округа и российская воинская группировка в Калининградской области. В мае 2000 г. А. Лукашенко в выступлении перед депутатами Парламентского собрания Союза Беларуси и России заметил, что Объединенная группировка войск будет создана при условии возникновения конфликтной ситуации на западных рубежах Союза.⁸² Однако в июне того же года вопрос об Объединенной группировке был снят с повестки дня Высшего государственного совета Союзного государства, поскольку Беларусь и Россия не смогли договориться о ее составе и порядке управления ею.

Нечто подобное получилось и с Объединенной системой ПВО. Договоренность о создании такой системы была достигнута в октябре 2000 г., но дело затянулось до 2012 г. (юридически договоренность о создании Объединенной системы ПВО была оформлена в 2009 г.).

В октябре 2000 г. президент Беларуси А. Лукашенко на сессии Совета коллективной безопасности в Бишкеке подписал соглашение о статусе формирования сил и средств системы коллективной безопасности. Белорусская сторона обязалась обеспечивать безопасность СНГ в Восточно-европейском регионе. В мае 2001 г. на очередной сессии Совета коллективной безопасности в Ереване глава Белорусского государства выделил ряд приоритетных направлений укрепления системы коллективной безопасности СНГ. К таким направлениям он отнес предотвращение конфликтов и урегулирование кризисных ситуаций, борьбу с международным терроризмом и распространением наркотиков.⁸³ А. Лукашенко призвал руководителей стран СНГ активнее согласовывать позиции по актуальным проблемам международной безопасности, в первую очередь, по вопросам взаимодействия с НАТО и СЕАП, унифицировать правовые стандарты в сфере обороны, сформировать единое информационное пространство и практический механизм

⁸² Рэспубліка, 19 мая 2000.

⁸³ Вестник Министерства иностранных дел №2 (2001), с. 33.

регулярного обмена оперативной информацией.⁸⁴ Он положительно оценил создание сил быстрого развертывания для Центрально-азиатского региона, но обратил внимание на то, что белорусские военнослужащие не будут принимать участие в военных операциях в Центральной Азии, поскольку этого не допускает белорусское законодательство.⁸⁵

В мае 2002 г. на сессии Совета коллективной безопасности в Москве президент Беларуси поддержал предложение о создании региональной организации на основе Договора о коллективной безопасности СНГ, заметив, что появление такой организации вынудит НАТО считаться с интересами государств Содружества.⁸⁶ 7 октября 2002 г. представители Республики Беларусь на внеочередной сессии Совета коллективной безопасности в Кишиневе подписали Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ. В 2003 г. соответствующие документы ратифицировал белорусский парламент. Таким образом, Республика Беларусь выступила в качестве государства-учредителя новой структуры безопасности на постсоветском пространстве.

Представители Республики Беларусь принимали активное участие в заседаниях структур ОДКБ и вносили предложения по усовершенствованию ее деятельности. 23 июня 2006 г. в Минске была принята Декларация о дальнейшем усовершенствовании и повышении эффективности деятельности ОДКБ. Государства, подписавшие Декларацию, подчеркнули приоритетность союзнических обязательств и выразили готовность уважать суверенитет, территориальную целостность и авторитет друг друга, строить отношения на основе взаимного уважения и учета национальных интересов и позиций каждой из них.⁸⁷ В 2006/2007 г. Беларусь являлась Председателем ОДКБ, сконцентрировав усилия на вопросах оптимизации и наращивания боевого потенциала региональной группировки войск в Восточно-европейском регионе коллективной безопасности.

В 2008 г. в ряде выступлений официальных представителей Беларуси деятельность организации оценивалась более критично. На очередной сессии Совета коллективной безопасности в Москве 5 сентября 2008 г. А. Лукашенко обратил внимание на недостаточную результативность сотрудничества государств-членов ОДКБ в деле борьбы с нелегальной миграцией и последствиями чрезвычайных ситуаций. Глава Белорусского государства призвал членов ОДКБ провести под эгидой Секретариата и Объединенного штаба Организации совместную военно-деловую игру по комплексному противодействию современным угрозам и вызовам безопасности, укрепить связь с другими интеграционными объединениями в СНГ, усовершенствовать правовую базу деятельности ОДКБ с учетом новых геополитических реалий.⁸⁸

В феврале 2009 г. развернулась полемика между российским послом в Беларуси и белорусским Министерством иностранных дел относительно участия Белорусского госу-

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ Патутин, А., «Первая проверка на прочность» (Электронный ресурс), *Белорусский рынок* № 41 (2000), режим доступа: <http://br.minsk.by/index.php?article=5163&year=2000> (дата доступа: 16.01.2014).

⁸⁶ *Веснік Міністэрства замежных спраў* №2 (2002), с. 93.

⁸⁷ А.К. Акулик и др., *Беларусь в интеграционных проектах*, науч. ред. В.А. Бобков, Ин-т экономики НАН Беларуси (Минск: Беларус. навука, 2011), с. 284–285.

⁸⁸ *Советская Белоруссия*, 6 сентября 2008.

дарства в деятельности КСОР ОДКБ, договоренность о создании которых была достигнута на внеочередной сессии Совета коллективной безопасности в Москве 4 февраля 2009 г. В то время как российский дипломат утверждал, что Беларусь должна участвовать в создании этих сил в полноценном формате, как и другие государства-члены ОДКБ, белорусские дипломаты выражали готовность защищать только западный фланг СНГ и утверждали, что белорусские военнослужащие не будут воевать в других «горячих точках» СНГ.⁸⁹

В июне 2009 г. белорусская делегация впервые в истории существования ОДКБ отказалась от участия в сессии Совета коллективной безопасности в Москве, где был окончательно решен вопрос о создании КСОР. Отказ объяснялся ограничениями по допуску на российский рынок белорусского молока и молочной продукции. В заявлении белорусского Министерства иностранных дел от 14 июня 2009 г. подчеркивалось, что подрыв экономической безопасности Белорусского государства делает невозможным ее участие в сессии Совета.⁹⁰ Более того, белорусская сторона настаивала на том, что без ее утверждения документы, принятые в Москве, не имеют законной силы.⁹¹

В октябре 2009 г. А. Лукашенко утвердил соглашение о создании КСОР. Белорусская сторона согласилась включить в состав сил одну бригаду войск специального назначения Министерства внутренних дел и одну десантно-штурмовую бригаду.⁹²

В июне 2010 г. президент Беларуси вновь раскритиковал ОДКБ за невмешательство в события в Кыргызстане.⁹³ Тем не менее, белорусская сторона подчеркивала намерение и далее оставаться в системе коллективной безопасности СНГ. В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной президентом 9 ноября 2010 г., деятельность по повышению эффективности ОДКБ провозглашалась в качестве одного из важнейших приоритетов обеспечения национальной безопасности Беларуси в военной сфере.⁹⁴

⁸⁹ Ответы пресс-секретаря МИД Андрея Попова на вопросы представителей средств массовой информации в ходе брифинга в МИД Беларуси 5 февраля 2009 года (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Республики Беларусь, 5.02.2009, режим доступа: <http://www.mfa.gov.by/print/ru/press/news/c86454034ec9e91f.html> (дата доступа: 20.01.2012).

⁹⁰ Комментарий пресс-секретаря МИД Беларуси Андрея Попова в связи с отменой участия делегации Республики Беларусь в заседании Совета коллективной безопасности ОДКБ, 14 июня 2009 г. (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Республики Беларусь, режим доступа: <http://www.mfa.gov.by/print/ru/press/news/db445273501db75d.html> (дата доступа: 20.01.2012).

⁹¹ Ответ пресс-секретаря МИД Беларуси Андрея Попова на вопрос представителей СМИ в связи с подписанием государствами-членами ОДКБ ряда документов в ходе московской встречи 14 июня 2009 года (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Республики Беларусь, режим доступа: <http://www.mfa.gov.by/ru/press/news/c88f4108b6504843.html> (дата доступа: 20.01.2012).

⁹² Довгань, Е.Ф., А.А. Розанов, *Организация Договора о коллективной безопасности (2002–2009 гг.)* (Минск: Ковчег, 2010), с. 92.

⁹³ *Беларусь в интеграционных проектах*, с. 286.

⁹⁴ Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (Электронный ресурс), Министерство обороны Республики Беларусь, 2010, режим доступа: <http://mod.mil.by/konsep.html> (дата доступа: 14.05.2014).

В декабре 2010 г. Республика Беларусь вновь стала Председателем ОДКБ. Принимая председательский пост, А. Лукашенко заявил, что приоритетными направлениями деятельности организации должны стать усовершенствование системы реагирования на кризисные и конфликтные ситуации, проработка перспектив миротворческой деятельности в формате ООН–ОДКБ; оптимизация деятельности советов по чрезвычайным ситуациям и по борьбе с нелегальной миграцией; разработка программы оснащения войск государств–членов ОДКБ современным оружием, средствами специального назначения и связи, другим оборудованием; привлечение сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ к участию в совместных учениях, проводимых в регионах коллективной ответственности; создание общей базы данных лиц, которые несут потенциальную угрозу безопасности государств–членов ОДКБ.⁹⁵

В августе 2011 г. в рамках неформального саммита руководителей государств–членов ОДКБ А. Лукашенко отметил: «У нас появилось много направлений деятельности в связи с последними событиями в мире, в том числе происходящими по линии арабской дуги, африканского севера. Мы договорились, что будем вырабатывать совместными усилиями меры противодействия возможным угрозам, прежде всего в информационном и киберпространстве».⁹⁶

15 мая 2012 г. на заседании сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ в Москве президент Беларуси заявил, что ОДКБ состоялась как авторитетная структура в сфере безопасности, и возможности для повышения ее эффективности далеко не исчерпаны.⁹⁷ В ходе работы сессии белорусская сторона предложила повысить безопасность и эффективность защиты государств–членов ОДКБ от терроризма, наркотрафика, нелегальной миграции, вызовов в информационной сфере; выступила за налаживание тесного, взаимовыгодного сотрудничества с другими государствами и международными объединениями, прежде всего с ООН, ОБСЕ, НАТО.⁹⁸ А. Лукашенко высказал мнение, что Организация Договора о коллективной безопасности должна быть гармонично встроена в современную архитектуру глобальной и региональной безопасности. «Диалог, равные партнерские отношения, совместные проекты и программы с другими организациями и странами – это залог успеха в противостоянии транснациональным угрозам», – подчеркнул он.⁹⁹

⁹⁵ 10 декабря Александр Лукашенко принял участие в сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ и заседании Совета глав государств–участников СНГ (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, режим доступа: www.president.gov.by/press102249.html#doc (дата доступа: 20.01.2012).

⁹⁶ Александр Лукашенко принял участие в неформальном саммите ОДКБ в Астане (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 12.08.2011, режим доступа: www.president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-prinjal-uchastie-v-neformalnom-sammite-odkb-v-astane-5203/ (дата доступа: 20.08.2011).

⁹⁷ Александр Лукашенко принял участие в заседании сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ, 15 мая 2012 г. (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, режим доступа: www.president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-prinjal-uchastie-v-zasedanii-sessii-soveta-kollektivnoj-bezopasnosti-odkb-242 (дата доступа: 13.6.2012).

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ Там же.

23 сентября 2013 г. в рамках сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ в Сочи глава Белорусского государства высказал мнение, что организации удалось создать гибкую систему, ориентированную на многовекторность и способную реагировать на новые вызовы и угрозы, опираясь, в первую очередь, на превентивные меры.¹⁰⁰ А. Лукашенко высказался за предоставление Таджикистану помощи в деле укрепления границы с Афганистаном, поддержал российские инициативы по урегулированию конфликтной ситуации в Сирии и намерение Армении присоединиться к Таможенному союзу.¹⁰¹

Таким образом, руководство Республики Беларусь после 2010 г. не ставило под сомнение целесообразность присутствия в ОДКБ. Вместе с тем, оно не упускало случая увязать присутствие в военно-политическом союзе с расширением экономической помощи со стороны России. Так, 6 февраля 2012 г. А. Лукашенко заявил, что он направил Д. Медведеву письмо «о необходимости изыскания дополнительных средств для белорусских военнослужащих за счет разных направлений сотрудничества Беларуси и России» и, по его словам, российский президент обещал оказать необходимую помощь.¹⁰² Обращение президента вызвало неоднозначную реакцию в белорусском обществе, поэтому спустя несколько дней с комментарием по этому поводу выступил министр обороны Республики Беларусь Ю. Жадобин. Он, в частности, заявил, что речь шла не о необходимости изыскания дополнительных средств для белорусских военнослужащих из бюджета России, а о получении со стороны России преференций в экономических вопросах, например, в отношении «пошлин на нефть или газ, которые позволят пополнить бюджет страны и дать возможность повысить денежное содержание наших военнослужащих».¹⁰³

Российская сторона профинансировала проведение совместных военных учений с Беларусью («Запад-2013», «Взаимодействие-2013»), поставляла на льготных условиях запасные части, расходные, горюче-смазочные материалы и т.д. В то же время, по мнению белорусских экспертов, в 2010-х гг. военно-техническая поддержка Беларуси со стороны России сократилась, прежде всего в части поставок новейших образцов вооружений.¹⁰⁴

Тем не менее, отдельных белорусских экспертов беспокоил сам факт сохранения тесных военных связей между Беларусью и Россией. В частности, эксперт в области международных отношений и внешней политики Беларуси А. Федоров в июне 2013 г. назвал Республику Беларусь «северо-западным полигоном Российской Федерации» после

¹⁰⁰ Александр Лукашенко принял участие в сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ в Сочи, 23 сентября 2009 г. (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, режим доступа: http://www.president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-prinjal-uchastie-v-sessii-soveta-kollektivnoj-bezopasnosti-odkb-v-sochi-7032/ (дата доступа: 23.09.2009).

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² Алесин, А., «Минск выставил Москве новый счет за готовность 'лечь под танки НАТО'» (Электронный ресурс), *Белорусские новости*, 11.02.2012, режим доступа: http://naviny.by/rubrics/politic/2012/02/11/ic_articles_112_176802/ (дата доступа: 11.02.2012).

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ Алесин, А., «Белорусская армия: устаревший «бронепоезд» на запасном пути» (Электронный ресурс), *Белорусские новости*, 23.02.2012, режим доступа: http://naviny.by/rubrics/society/2012/02/23/ic_articles_116_176946/ (дата доступа: 23.02.2012).

того, как в СМИ просочилась информация о согласии белорусского руководства разместить на белорусской территории (в Лиде) полка российских истребителей.¹⁰⁵

Впрочем, критические замечания белорусским руководством во внимание не принимались. 19 февраля 2014 г. президент Беларуси А. Лукашенко выразил готовность и далее укреплять связи с другими государствами-членами ОДКБ, заметив, что на ее деятельность в военно-политической сфере опираются Таможенный союз и Евразийское экономическое пространство.¹⁰⁶

В 2014 г. на деятельности ОДКБ отразилось *осложнение российско-украинских отношений*, которое сопровождалось охлаждением отношений России с государствами и структурами Запада (в том числе НАТО). В сложившихся условиях вполне естественным было стремление российской стороны заручиться поддержкой своих партнеров по военно-политическому союзу. Украинская тематика стала рассматриваться на встречах руководителей и других должностных лиц стран-членов ОДКБ с марта 2014 г.

По инициативе российского руководства вопрос об отношении к Украине был вынесен на рассмотрение участников саммита ОДКБ, проведение которого было запланировано в Москве на 8 мая 2014 г.

В преддверии саммита в российском обществе активно дискутировался вопрос о возможности использования в Украине миротворцев ОДКБ. Начало дискуссии положило выступление президента Академии геополитических проблем, генерал-полковника Л. Ивашов. В интервью российскому информационному агентству REX 7 мая 2014 г. он заявил: «Я считаю, что на Украину нужно вводить миротворческие силы под флагом ОДКБ, Шанхайской организации сотрудничества, БРИКС или другой международной организации, как мы это делали в Таджикистане. В основе этих сил могут быть российские войска, и понятно, что ни в Совете Безопасности ООН, ни в ОБСЕ мы поддержки не получим. Но, как показывает практика, наши войска и в Таджикистане, и в Абхазии, в конце концов, получали статус международных, а наши действия признавались успешными. Формировать миротворческие силы – это наше право, и мы могли бы ввести в Одессу, по крайней мере, наблюдателей с международным статусом, а затем и установить миротворческие посты, которые бы разделили противоборствующие стороны ... Если мы войдем на территорию Украины как страна-одиночка, то, безусловно, нас ждет конфликт с Киевом. Этот конфликт уже оплачен Западом, они ждут столкновения российских и украинских войск. Вот тогда НАТО войдет для «налаживания примирения» ... Этого нельзя допускать...».¹⁰⁷

¹⁰⁵ Федоров, А., Северо-западный полигон Российской Федерации (Электронный ресурс), *Белорусские новости*, 15.06.2013, режим доступа: http://naviny.by/rubrics/politic/2013/06/15/ic_articles_112_182067/ (дата доступа: 15.06.2013).

¹⁰⁶ Александр Лукашенко встретился с членами Совета Евразийской экономической комиссии и председателем Коллегии ЕЭК, 19 февраля 2014 г. (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, режим доступа: http://www.president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-vstretilsja-s-chlenami-soveta-evrazijskoj-ekonomicheskoi-komissii-i-predsedatelem-8057/ (дата доступа: 20.02.2014).

¹⁰⁷ «Нужно ли вводить на Украину миротворческие части под флагом ОДКБ: мнения» (Электронный ресурс), Информационное агентство REX, 7.05.2014, режим доступа: <http://www.iarex.ru/interviews/47619.html> (дата доступа: 30.07.2014).

Предложение Л. Ивашова было воспринято в российской среде неоднозначно. В частности, руководитель службы стратегического планирования Ассоциации приграничного сотрудничества, член Экспертного совета Центра стратегической конъюнктуры А. Собянин выступил категорически против осуществления миротворческой операции под флагом ОДКБ, ШОС или любой другой международной организации, включая ООН, сославшись на то, что в этом случае будет потеряно время и в Украине будут продолжать убиваться беззащитные мирные люди. «Сомневающиеся страны ОДКБ смогут настолько выхолостить общее решение, что миротворческая операция может оказаться просто бессмысленной», – заметил он.¹⁰⁸

Против ввода войск ОДКБ в Украину высказался А. Хуршудов, российский эксперт в области нефтегазовой политики. Он отверг подобный сценарий, сославшись на то, что «во-первых, будет кровь, а во-вторых, через день с Запада [в Украину] войдут войска НАТО».¹⁰⁹

Что касается встречи в Москве, то, как и в 2008 г., лидеры основных стран-членов ОДКБ не заняли на ней однозначно пророссийской позиции.

Комментируя ситуацию в Украине, во время проведения III саммита по ядерной безопасности в Гааге в марте 2014 г., президент Казахстана Н. Назарбаев отметил, что она вышла из-под контроля и первоочередной задачей является ее возврат в правовое поле посредством организации выборов президента и парламента, формирования легитимного правительства и проведения мирных переговоров.¹¹⁰ 6 марта 2014 г. на оперативно-стратегическом совещании в министерстве обороны Республики Казахстан он дал поручение продолжать усиление военных группировок на южном и западном стратегических направлениях, сославшись на рост неопределенности в близких к Казахстану странах.¹¹¹

18 марта 2014 г. министерство иностранных дел Республики Казахстан обнародовало заявление, в котором подчеркивалось, что «в Казахстане восприняли прошедший в Крыму референдум как свободное волеизъявление населения этой Автономной Республики и с пониманием относятся к решению Российской Федерации в сложившихся условиях».¹¹² Также в заявлении говорилось, что Казахстан выступает за мирные формы выхода Украины из кризиса и его преодоление путем переговорного процесса под эгидой ООН и других авторитетных международных организаций.¹¹³

В апреле 2014 г. Н. Назарбаев высказался против внешнего вмешательства во внутренние дела Украины, хотя при этом отметил, что украинские власти не должны решать

¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ Там же.

¹¹⁰ Курятов, В., «Совместный ответ на вызовы» (Электронный ресурс), *Казахстанская правда*, 26.03.2014, режим доступа: <http://www.kazpravda.kz/news/view/13721> (дата доступа: 26.03.2014).

¹¹¹ «Назарбаев поручил усилить военные группировки на юге и западе Казахстана» (Электронный ресурс), *TengriNews*, 7.03.2014, режим доступа: http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nazarbaev-poruchil-usilit-voennye-gruppirovki-na-yuge-i-zapade-kazahstana-251566 (дата доступа: 07.03.2014).

¹¹² «Назарбаев фактически поддержал действия Путина в Крыму» (Электронный ресурс), *ZN.UA*, 18.03.2014, режим доступа: http://zn.ua/WORLD/nazarbaev-fakticheski-podderzhal-deystviya-putina-v-krymu-141411_.html (дата доступа: 19.03.2014).

¹¹³ Там же.

спорные вопросы посредством использования вооруженной силы против мирных жителей собственной страны.¹¹⁴

Что касается позиции официального Минска в отношении конфликта на Украине, то она сводилась к следующему:

- а. нежелание вовлекаться в украинский конфликт, стремление выступать с нейтральных позиций;
- б. юридическое непризнание утраты Украиной части ее территории (в том числе Крыма), неодобрительное отношение к проектам «федерализации» Украины (соответствующая установка не помешала белорусской делегации проголосовать в поддержку России на специальном заседании Генеральной Ассамблеи ООН в марте 2014 г., в то время как Казахстан на этом же заседании от голосования воздержался);
- в. стремление поддерживать высокий уровень экономических контактов с Украиной;
- г. стремление сохранять интенсивные контакты с официальным Киевом.

Дистанцирование официального Минска от России по украинскому вопросу поддерживала белорусская оппозиция и часть экспертного сообщества. 2 марта 2014 г. Политсовет Объединенной гражданской партии Беларуси призвал белорусские власти срочно выйти из состава ОДКБ, сославшись на то, что продолжение членства в этой организации угрожает безопасности Белорусского государства, усиливая его зависимость от России.¹¹⁵ Со схожих позиций 16 марта 2014 г. выступило движение «За свободу». В обнародованном им заявлении говорилось: «Судьба белорусского государства и нации под огромной угрозой. Зависимость от восточного соседа катастрофическая. Это привело экономику Беларуси к глубокому кризису. Все больше и больше российских военнослужащих ступает на белорусский землю, что еще больше отдаляет нас от цивилизованного мира. Беларусь не должна быть сателлитом Кремля. В белорусских национальных интересах – реальное наполнение конституционного положения о нейтральном статусе Беларуси, выход из ОДКБ и Таможенного союза, нейтрализация российской пропаганды в Беларуси, сотрудничество и интеграция с Европейским союзом».¹¹⁶

В запланированный срок в российскую столицу прибыли руководители Армении, Беларуси, Кыргызстана, Таджикистана, однако президент Казахстана принять участие во

¹¹⁴ Н. Назарбаев, «Казахстан против внешнего вмешательства во внутренние дела Украины» (Электронный ресурс), *Казахстанская правда*, 28.04.2014, режим доступа: www.kazpravda.kz/news/view/15619 (дата доступа: 28.04.2014).

¹¹⁵ «ОГП призывает Беларусь выйти из ОДКБ в связи с событиями в Украине» (Электронный ресурс), Независимый новостной портал *FreeSmi.by*, 2.03.2014, режим доступа: <http://freesmi.by/politika/135640#.U9hCYEBqNIs> (дата доступа: 3.03.2014).

¹¹⁶ ««За свободу» призывает к выходу Беларуси из ОДКБ и ТС из-за неоимперского реванша России» (Электронный ресурс), *AFN – Новости Беларуси*, 16.03.2014, режим доступа: <http://afn.by/news/i/190902> (дата доступа: 16.03.2014).

встрече отказался. Неофициально сообщалось, что он не поехал в Москву из-за намеченной встречи с заместителем Госсекретаря США У. Бёрнсом.¹¹⁷

Как следствие, Московский саммит получил статус «неформальной встречи лидеров». На встрече В. Путин заметил, что он намерен использовать для урегулирования ситуации в Украине механизмы ОБСЕ, а не ОДКБ.¹¹⁸

После майской встречи лидеров стран-членов ОДКБ вопрос о возможном использовании ее для урегулирования кризисной ситуации в Украине был снят с повестки дня. В интервью агентству «Интерфакс» 15 мая 2014 г. генеральный секретарь ОДКБ Н. Бордюжа заметил, что вмешательство в конфликт в Украине какого-либо военного союза, будь то ОДКБ или НАТО, приведет в эскалации напряженности в этой стране и будет играть контрпродуктивную роль. Также он высказал мнение, что возникшую конфликтную ситуацию должны урегулировать сами украинские граждане на основе организации политического диалога между противоборствующими сторонами.¹¹⁹

17 июля 2014 г. на внеочередном заседании Постоянного совета ОДКБ в Москве, проведенном по инициативе Российской Федерации, российская сторона проинформировала своих партнеров об инцидентах на российско-украинской границе, обвинив украинскую сторону в провокационном поведении. Участники заседания обсудили усилия по политическому урегулированию внутриякранского конфликта в рамках «контактной группы», формат взаимодействия с ОБСЕ по развертыванию наблюдателей на постах пропуска на ряде участков российско-украинской границы. Каких-либо специальных документов по итогам встречи не принималось, ее главным результатом стала договоренность о продолжении наблюдения за ситуацией в Украине.¹²⁰

Нужно отметить, что расхождения отдельных государств-членов ОДКБ по украинскому вопросу не отразились на их отношении к пребыванию в составе Организации Договора коллективной безопасности. В частности, президент Беларуси А. Лукашенко на неформальном саммите в Москве заявил, что военная мощь России направлена на защиту интересов Беларуси, и выразил намерение проявлять солидарность с Российской

¹¹⁷ Кузнецова, О., Е. Черненко, «Нурсултан Назарбаев не приехал на саммит ОДКБ» (Электронный ресурс), *Коммерсантъ*, 8.05.2014, режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2467697> (дата доступа: 8.05.2014).

¹¹⁸ Встреча с президентами Армении, Белоруссии, Киргизии и Таджикистана (Электронный ресурс), Президент России, Официальный сайт, 8.05.2014, режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/20980> (дата доступа: 8.05.2014).

¹¹⁹ «Вмешательство НАТО или ОДКБ в конфликт на Украине привело бы к эскалации напряженности в этой стране, считает Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа» (Электронный ресурс), Организация Договора коллективной безопасности, 16.05.2014, режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3423&SECTION_ID=91 (дата доступа: 20.05.2014).

¹²⁰ Сообщение для СМИ: Об итогах внеочередного заседания Постоянного совета ОДКБ, 17 июля 2014 г. (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-rsng.nsf/3a813e35eb116963432569ee0048fdba/44257b10005e87744257d180059330f!OpenDocument> (дата доступа: 17.07.2014).

Федерацией в зоне ответственности Организации и совместным действиям на учениях. «...Мы должны быть вместе», – подчеркнул он.¹²¹

Президент Казахстана Н. Назарбаев в июле 2014 г. на заседании Совета министров обороны государств-членов ОДКБ (заседание состоялось в Астане) заявил: «В рамках ОДКБ у нас сложились союзнические отношения, взаимная защита, общая противоздушная внешняя оборона. Нам необходимо сохранить эти отношения и доверие друг другу».¹²²

Абсолютное и полное единодушие государства-члены ОДКБ в 2014 г. демонстрировали по вопросам положения в Сирии и Афганистане. В июне 2014 г. министры иностранных дел стран-членов ОДКБ высказались за приостановку диалога с НАТО, отдав предпочтение налаживанию взаимодействия с ОБСЕ, ШОС, международными организациями Латинской Америки и Карибского бассейна и с Ираном.¹²³

Следует отметить, что усилия руководства основных стран-членов ОДКБ по сохранению сотрудничества в военной сфере не вызывают отторжения в массах. Опрос российских граждан, проведенный в октябре 2014 г. Всероссийским центром общественного мнения (ВЦИОМ), показал, что россияне относят к наиболее дружественным государствам Беларусь (32 % респондентов) и Казахстан (20 % респондентов).¹²⁴ В рейтинге стран, дружественных России, соответствующие страны заняли вторую и третью позиции (на первой позиции по итогам опроса оказался Китай).¹²⁵

Опросы белорусских граждан, проведенные Независимым институтом социально-экономических и политических исследований в июне и сентябре 2014 г., показали, что большинство респондентов поддерживает присоединение Крыма к России (в июне действия России в отношении Крыма одобрили 62.2 % респондентов, не одобрили – 26.9 %; в сентябре одобрение высказали 59.9 % респондентов, неодобрение – 27.2 %).¹²⁶ Впрочем, данное обстоятельство не помешало белорусам решительно отказаться от гипотетического участия в войне между Россией и Украиной. По данному вопросу в сентябре 2014 г. в поддержку России высказались всего лишь 14 % респондентов, в то время как против подобного варианта развития событий выступили 53.6 % опрошенных лиц.¹²⁷ На

¹²¹ Александр Лукашенко совершил рабочий визит в Российскую Федерацию (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 8.05.2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-vstretilsja-s-vladimiro-m-putiny-m-8729/ (дата доступа: 8.05.2014).

¹²² «Укреплять доверие и сотрудничество» (Электронный ресурс), *Казахстанская правда*, 5.07.2014, режим доступа: <http://www.kazpravda.kz/news/view/21700> (дата доступа: 5.07.2014).

¹²³ «Главы МИД ОДКБ настаивают на приостановке попыток налаживать диалог с НАТО» (Электронный ресурс), Информационное агентство REGNUM, 16.06.2014, режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/1814386.html> (дата доступа: 17.06.2014).

¹²⁴ «Друзья и враги России: эпоха санкций» (Электронный ресурс), Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 9.10.2014, режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=115016> (дата доступа: 9.10.2014).

¹²⁵ Там же.

¹²⁶ «Украинский компас для геополитических полюсов Беларуси» (Электронный ресурс), Независимый институт исследования социально-экономических и политических проблем (НИСЭПИ), 4.10.2014, режим доступа: <http://www.iiseps.org/analitica/808> (дата доступа: 9.10.2014).

¹²⁷ Там же.

вопрос «Изменилось ли ваше отношение к России после событий в Украине в этом году?», заданный НИСЭПИ в сентябре 2014 г., 51,5% респондентов ответили, что их отношение к России не изменилось, 24,3% опрошенных заявили об ухудшении их отношения к России, а 21,3% заявили об улучшении их мнения о России.¹²⁸ Санкции, введенные Западом в отношении России в сентябре 2014 г. не одобрили 67,4% белорусских респондентов, одобрили – 20%.

Схожую позицию в отношении российской политики занимали граждане Казахстана. Опрос, проведенный в апреле 2014 г. казахстанским Центром социальных и политических исследований «Стратегия», показал, что 61% респондентов одобряет действия России в отношении Украины, а не одобряет всего лишь 5% опрошенных лиц.¹²⁹ 32% опрошенных граждан Казахстана высказали мнение, что их страна должна выступить в поддержку России и признать включение Крыма в ее состав. 24% респондентов высказались за сохранение нейтрального статуса в российско-украинском конфликте. 28% опрошенных граждан сочли, что Казахстан должен выполнить посредническую роль в организации переговоров между Россией и Украиной. В поддержку территориальной целостности Украины высказались всего лишь 2% казахстанских респондентов.¹³⁰

Таким образом, результаты опросов, проведенных в России, Беларуси, Казахстане в 2014 г., показывали, что граждане соответствующих государств поддерживают интеграцию в различных сферах (включая сферу обороны и безопасности), несмотря на осложнение отношений России с Западом, и не воспринимают друг друга в качестве врагов.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Возникновение ОДКБ было обусловлено рядом факторов, однако решающими, с точки зрения ее основных государств-членов (России, Казахстана, Беларуси), являлись соображения безопасности, под которыми понималось сохранение стабильности политических систем, созданных после исчезновения Советского Союза.
2. Конкретные аспекты функционирования ОДКБ варьировались в зависимости от взглядов ее отдельных государств-членов. В частности, Российская Федерация рассматривала соответствующую организацию в качестве инструмента усиления своего политического потенциала на международной арене и в большей мере была склонна противодействовать внешним угрозам. Критика ОДКБ со стороны части российских экспертов была связана с недостаточно активным следованием государств-членов организации в фарватере российской политики. Что касается Казахстана и Беларуси, то эти страны выступали в роли реципиентов российской военной помощи, хотя их положение, а, следовательно, и позиции по вопросам развития Организации Договора коллективной безопасности, различались. В то время как руководство Казахстана рассчитывало с российской помощью сохранить стабильность в крайне нестабильном регионе

¹²⁸ Там же.

¹²⁹ Есентаева, М., «Казахстанцы об Украине, России и интеграции» (Электронный ресурс), Информационный портал «Номад», 25.04.2014, режим доступа: <http://www.nomad.su/?a=10-201404250025> (дата доступа: 9.10.2014).

¹³⁰ Там же.

Центральной Азии, руководство Беларуси использовало свое членство в ОДКБ для решения как военно-политических, так и экономических проблем. ОДКБ в указанных странах критиковали преимущественно сторонники ускоренной «вестернизации», которые рассматривали присутствие своих стран в рассматриваемой организации как фактор, препятствующий сближению со странами Запада.

3. Стремление основных участников ОДКБ решать возникающие проблемы в области обороны и безопасности при безусловном сохранении государственного суверенитета приводило к различным трактовкам понятия безопасности и способов ее обеспечения. В критические моменты (август 2008 г., март 2014 г.) руководство России не проводило консультаций со своими союзниками по ОДКБ по вопросам, связанным с использованием российских вооруженных сил за пределами России. Казахстан и Беларусь, в свою очередь, воздерживались от безоговорочного одобрения российской политики. В то же время никто из основных участников в 2002–2014 гг. не добивался выхода из состава ОДКБ либо ее самороспуска. Возникающие межгосударственные противоречия разрешались на основе поиска компромисса. Жесткая блоковая дисциплина в организации отсутствовала, а Россия в ней выступала не столько в роли военно-политического гегемона, сколько лидера.

В этой связи можно выстроить несколько сценариев дальнейшего развития ОДКБ. К таким сценариям можно отнести:

1. сохранение Организации в существующем виде с небольшими модификациями;
2. усиление централизации и жесткой блоковой дисциплины в ОДКБ;
3. распад ОДКБ;
4. самороспуск ОДКБ на основе консенсусного решения стран-членов по аналогии с Организацией Варшавского договора.

В настоящее время наиболее вероятна реализация *сценария №1* (применительно к основным государствам-членам ОДКБ). Политические и военные элиты России, Казахстана и Беларуси заинтересованы в сохранении Организации, поскольку она обеспечивает стабильность и безопасность политических систем, сформировавшихся после 1991 г., и позволяет перераспределять богатые российские ресурсы в интересах Беларуси и Казахстана. Кроме того, существование ОДКБ в ее нынешнем виде не угрожает сохранению государственного суверенитета стран, входящих в состав этой организации. В нынешних условиях она в большей мере используется сторонами в качестве удобной площадки для обмена мнениями и сверки позиций по тем или иным вопросам международной жизни.

В силу сложившихся обстоятельств в центре внимания основных государств-членов ОДКБ будут и далее находиться проблемы Центральной Азии и Ближнего Востока. Вне всякого сомнения, Россия, Казахстан и Беларусь будут проявлять склонность к сотрудничеству с другими международными структурами в сфере безопасности, прежде всего, ШОС, СВМДА, ОБСЕ и ООН. Более проблематичными выглядят перспективы выстраивания отношений указанных трех государств с НАТО в силу свертывания присутствия

этой организации в Афганистане при одновременном наращивании активности в восточноевропейском регионе. К жесткой конфронтации с НАТО, предполагающей использование военной силы, ни одно из основных государств-членов ОДКБ (включая Россию) еще не готово, но и вариант построения единого пространства безопасности с участием НАТО и ОДКБ в настоящее время выглядит непроходным.

Реализация *сценария №2* возможна в условиях возникновения серьезной угрозы стабильности и безопасности основных государств-членов ОДКБ, которая вынудит элиты этих государств пойти на существенное ущемление своего суверенитета и передачу части полномочий надгосударственным структурам. В настоящее время в качестве такой угрозы гипотетически способны выступить радикальные исламисты на Ближнем Востоке и в Афганистане (в группе рассматриваемых стран наиболее подвержены радикальному исламистскому влиянию Казахстан и Россия). Вместе с тем, пока что влияние радикальных исламистов не столь велико, чтобы побудить страны-члены теснее сомкнуть свои ряды. Консолидирующее воздействие на позиции основных государств-членов ОДКБ может оказать усиление конфронтации с НАТО. Подобные ожидания в наибольшей мере характерны для российского экспертного сообщества. В частности, упоминавшийся ранее В. Захаров в июне 2014 г. призвал российское руководство принимать более активные меры по формированию нового геополитического центра военно-политической стабильности в Евразии на основе общих ценностных ориентиров в рамках евразийского выбора.¹³¹ Однако руководители России, Казахстана и Беларуси пока не проявляют склонности к чрезмерному усилению конфронтации с США и их союзниками и доведение противоречий до состояния военного конфликта.

Сценарии №3 и *№4* могут реализоваться при условии нарастания кризисных явлений в развитии России, Казахстана и Беларуси до масштабов системного кризиса, схожего с кризисом в Советском Союзе в 1980-х гг. Консервация сложившихся политических систем, усиление замкнутости экономик России, Казахстана и Беларуси в купе с технологическим отставанием от наиболее развитых государств современного мира, сокращение доходов вследствие реализуемой странами Запада политики санкций в отношении России (косвенно санкции отражаются на экономике Казахстана и Беларуси, состоящих с Россией в интеграционных объединениях) и снижения цен на нефть могут привести к сокращению ресурсной базы поддержки ОДКБ. Нехватка ресурсов, необходимых для поддержки существования организации, может повлечь за собой выход из ее состава отдельных государств на основании решения правительства либо народного волеизъявления в той или иной форме. Самороспуск ОДКБ возможен в случае осознания основными странами-членами организации бесперспективности ее дальнейшего существования. Впрочем, на нынешнем этапе политические, военные и экономические системы России, Казахстана и Беларуси обладают достаточным запасом прочности, что, в свою очередь, дает ОДКБ реальный шанс продолжать существование не только в краткосрочной, но, скорее всего, и в среднесрочной перспективе.

¹³¹ Владимир М. Захаров, «Роль России в военно-политической интеграции постсоветского пространства» (Электронный ресурс), Российский институт стратегических исследований, 20.06.2014, режим доступа: www.riss.ru/analitika/3325-rol-rossii-v-voenno-politicheskoj-integratsii-postsovetskogo-prostranstva (дата доступа: 1.07.2014).

Основные источники

1. Алесин, А., «Минск выставил Москве новый счет за готовность 'лечь под танки НАТО'», *Белорусские новости* (Электронный ресурс), 11.02.2012, режим доступа: http://naviny.by/rubrics/politic/2012/02/11/ic_articles_112_176802.
2. Бабешко, М.С., *Военное сотрудничество России и Казахстана: двусторонний диалог и взаимодействие в рамках ОДКБ. Политические, военные и экономические факторы обеспечения безопасности в современных условиях*, Сборник докладов молодых ученых и аспирантов на конференции ИМЭМО РАН 16 апреля 2009 г. (М.: ИМЭМО РАН, 2009), с. 86–92.
3. А.К. Акулик и др., *Беларусь в интеграционных проектах*, науч. ред. В.А. Бобков, Ин-т экономики НАН Беларуси (Минск, Беларус: Навука, 2011), 322 с.
4. *Внешняя политика Российской Федерации* (М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2000), 328 с.
5. Военная доктрина Республики Казахстан (Электронный ресурс), Министерство обороны Республики Казахстан, 2011, режим доступа: <http://mod.gov.kz/ru/index.php?id=461> (дата доступа: 12.01.2013).
6. Военная доктрина Российской Федерации 2000 г.: Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002, Хрестоматия в 4-х т., сост. Т.А. Шаклеина, Т.И. Документы (М.: МГИМО(У), Российская ассоциация международных исследований; АНО «ИНО-Центр», Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002).
7. Володин, А., «Нужна ли России Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в ее нынешнем виде?» (Электронный ресурс), *Военное обозрение*, 6.09.2012, режим доступа: <http://topwar.ru/18533-nuzhna-li-rossii-organizaciya-dogovora-o-kollektivnoy-bezopasnosti-odkb-v-ee-nyнешнем-vide-opros.html> (дата доступа: 01.10.2014).
8. Габуев, А., «Постсоветский союз» (Электронный ресурс), *Коммерсантъ*, 6.10.2007, режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/812052> (дата доступа: 16.10.2007)
9. Декларация московской сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ, 5 сентября 2008 г. (Электронный ресурс), Президент России. Официальный сайт, режим доступа: http://news.kremlin.ru/ref_notes/204 (дата доступа: 6.09.2013).
10. Довгань, Е.Ф., А.А. Розанов, *Организация Договора о коллективной безопасности (2002–2009 гг.)* (Минск: Ковчег, 2010), 140 с.
11. Есентаева, М., «Казахстанцы об Украине, России и интеграции» (Электронный ресурс), Информационный портал «Номад», 25.04.2014, режим доступа: <http://www.nomad.su/?a=10-201404250025> (дата доступа: 9.10.2014).
12. Захаров, В.М., «Проблемы «устойчивости» ОДКБ» (Электронный ресурс), *Независимое военное обозрение*, 29.10.2010, режим доступа: http://nvo.ng.ru/forces/2010-10-29/1_odkb.html (дата доступа: 29.10.2010).
13. Захаров, В.М., «Роль России в военно-политической интеграции постсоветского пространства» (Электронный ресурс), Российский институт стратегических исследований, 20.06.2014, режим доступа: <http://www.riss.ru/analitika/3325-rol-rossii-v-voenno-politicheskoj-integratsii-postsovetskogo-prostranstva> (дата доступа: 1.07.2014).

14. *Знешняя палітыка Беларусі: зб. дак. і матэрыялаў*, Т.7 (верасень 1991 г. – 1995 г.), Склад. У.М. Ракашэвіч, А.В. Шарапа (Мінск: Выд. цэнтр БДУ, 2004), 479 с.
15. Концепция внешней политики РК на 2014–2020 гг. (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Республики Казахстан, 25.04.2014, режим доступа: <http://mfa.gov.kz/index.php/ru/vneshnyaya-politika/kontseptsiya-vneshnoj-politiki-rk-na-2014-2020-gg>. (дата доступа: 25.04.2014).
16. Концепция внешней политики Российской Федерации 1992 г.: Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002, Хрестоматия в 4-х т., сост. Т.А. Шаклеина, Т.И. Документы (М.: МГИМО(У); Российская ассоциация международных исследований, АНО «ИНО-Центр», Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002).
17. Концепция внешней политики Российской Федерации 2008 г. (Электронный ресурс), Президент России. Официальный сайт, 15.07.2008, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/785> (дата доступа: 1.04.2009).
18. Концепция внешней политики Российской Федерации (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации, 12.02.2013, режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument> (дата доступа: 11.04.2013).
19. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (Электронный ресурс), Министерство обороны Республики Беларусь, 2010, режим доступа: <http://mod.mil.by/копсер.html> (дата доступа: 14.05.2014).
20. Кравченко, П., *Беларусь на переломе: дипломатический прорыв в мир*, Выступления, статьи, интервью, дипломатические документы и переписка, Учеб.-метод. пособие (Минск: БИПС-Плюс, 2009), 636 с.
21. Кулик, С.А., А.И. Никитин, Ю.А. Никитина, И.Ю. Юргенс, *ОДКБ: Ответственная безопасность*, под общ. ред. И.Ю. Юргенса (М.: Институт Современного Развития, 2011), 67 с., с. 65–66.
22. Лякин-Фролов, И., «ОДКБ гарантирует безопасность в Евразии», *Международная жизнь*, №5 (2012), с. 26–39.
23. Моисеев, Е.Г., *Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ*, Учебное пособие, под ред. К.А. Бекашева (М.: Юристъ, 1997), 272 с.
24. Назарбаев, Н., *Критическое десятилетие* (Алматы: Атамур, 2003), 240 с.
25. Назарбаев, Н., *Стратегия независимости* (Алматы: Атамур, 2003), 312 с.
26. Никитин, А.И., «Реформирование и развитие ОДКБ», *Вестник МГИМО(У)*, №6 (2011), с. 23–25.
27. Никитина, Ю.А., «ОДКБ и НАТО: проблемы взаимодействия», *Вестник МГИМО(У)*, №6 (2011), с. 26–27.
28. Нурымбетова, Г., Р. Кудайбергенов, *Внешиполитические инициативы Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева* (Историко-документальное исследование), Вступительные статьи: С.В. Селиверстов (Алматы: «Казак энциклопедиясы», 2010), 384 с.
29. «Россия против НАТО: кто победит в Средней Азии?» (Электронный ресурс), *РБК-Украина*, 6.08.2012, режим доступа: <http://company.rbc.ua/Mw/MTE/MjIwMA> (дата доступа: 5.09.2012).

30. «С. Шойгу: Россия и Казахстан активно развивают военное сотрудничество» (Электронный ресурс), *РБК*, 31.01.2014, режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreeneews/20140131100029.shtml> (дата доступа: 12.02.2014).
31. Соловьев, В., Г. Сысоев, «Россия ставит военный блок» (Электронный ресурс), *Коммерсантъ*, 4.02.2009, режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1112978> (дата доступа: 4.02.2014).
32. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (Электронный ресурс), Президент России. Официальный сайт, 13.05.2009, режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml> (дата доступа: 14.05.2014).
33. Федоров, А., «Северо-западный полигон Российской Федерации» (Электронный ресурс), *Белорусские новости*, 15.06.2013, режим доступа: http://naviny.by/rubrics/politic/2013/06/15/is_articles_112_182067/ (дата доступа: 15.06.2013).
34. Шарип, Ф., «'Jamestown': Казахстан не получает от ОДКБ то, в чем нуждается» (Электронный ресурс), Ассоциация «Замандаш», 28.09.2011, режим доступа: http://www.zpress.kg/news/news_only/7/37303/501.py (дата доступа: 28.09.2011).
35. «Эксперт: ОДКБ – виртуальная организация, дискредитирующая внешнюю и оборонную политику России» (Электронный ресурс), Информационное агентство REGNUM, 12.12.2011, режим доступа: www.regnum.ru/news/1478614.html (дата доступа: 12.12.2011).
36. Министерство иностранных дел Республики Беларусь (Электронный ресурс), режим доступа: <http://mfa.gov.by>.
37. Министерство иностранных дел Республики Казахстан (Электронный ресурс), режим доступа: <http://mfa.gov.kz>.
38. Министерство иностранных дел Российской Федерации (Электронный ресурс), режим доступа: <http://mid.ru>.
39. Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.president.gov.by>.
40. Президент России. Официальный сайт (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.
41. Nur.kz – Казахстанский портал (Электронный ресурс), режим доступа: <http://news.nur.kz>.

Глава 3

Афганистан в системе региональной безопасности после ухода международных сил содействия безопасности

М.Т. Лаумулин

На сегодняшний день все государства Центральной Азии понимают бесперспективность продолжения антитеррористической кампании в Афганистане в рамках существующих подходов. Несмотря на предпринимаемые международным сообществом действия по формированию условий для устойчивого развития Афганистана, ситуация в этой стране не улучшается. Афганистану не удалось решить задачи обеспечения стабильности, формирования дееспособного правительства, не созданы условия для экономического развития страны. Начавшийся постепенный вывод войск западной коалиции из Афганистана в этих условиях может стать катализатором процессов дестабилизации как в самом Афганистане, так и в регионе Центральной Азии. Трудности, с которыми столкнутся в этой ситуации Афганистан и страны Центральной Азии, устойчивы, объективны и в настоящий момент носят непреодолимый характер.¹

В настоящее время основной линией, связывающей страны Центральной Азии и Афганистан, являются вопросы национальной безопасности и, отчасти, обеспечение политической стабильности. В качестве основных угроз, исходящих из Афганистана, страны Центральной Азии рассматривают распространение терроризма, религиозного фундаментализма и наркотиков. При этом страны Центральной Азии исходят из того, что эти угрозы носят долговременный характер. Степень влияния этих угроз не одинакова для стран региона (как минимум в силу географического фактора), что обуславливает несколько разные взгляды стран Центральной Азии на ситуацию в Афганистане и, соответственно, афганская проблематика (как в целом, так и отдельные ее аспекты) занимает различные места в иерархии политических приоритетов правительств этих стран.

В силу географического фактора страны Центральной Азии могут быть разделены на две основные группы:

¹ See: Johan Norberg and Erika Holmquist, eds., *ISAF's withdrawal from Afghanistan – Central Asian perspectives on regional security* (Stockholm: FOI, 2014), 120 p., available online at http://www.foi.se/Documents/FOI_R_3880_SE.pdf. «Афганистан в 2014 г. и после: пространство возможностей или нависшая опасность», *Индекс безопасности* (ПИР-Центр), № 2 (2014): 87–104.

- государства, имеющие с Афганистаном общую границу и вовлеченные в связанные с Афганистаном процессы на системном уровне – Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан;
- государства, не имеющие с Афганистаном общей границы и вовлекаемые в связанные с Афганистаном процессы ситуативно – Казахстан и Кыргызстан.

Проблема Афганистана является по многим порядкам ключевой для безопасности Центральной Азии. Чрезвычайно важно знать и понимать стратегию и планы Запада в отношении этой страны, представляющей собой источник военно-политических, религиозных и наркотических угроз. В геополитическом контексте ситуация в Афганистане затрагивает безопасность более широкого региона, включающего в себя Южную Азию, Средний и Ближний Восток, СНГ, КНР.

Благодаря своему географическому положению, сложной внутривнутриполитической ситуации, этноконфессиональной мозаичности и глубокой вовлеченности в теневую часть мировой экономики, Афганистан и в начале XXI века находится в центре сложного переплетения интересов многих государств и негосударственных сил. Ситуация в этой стране оказывает воздействие на безопасность не только ее непосредственных соседей, но и стран сопредельных регионов. Благодаря этому к Афганистану постоянно приковано внимание Пакистана, Индии, Ирана, постсоветских стран Центральной Азии, КНР и России.

Для Афганистана характерна одна особенность, чем меньшей поддержкой из-за рубежа пользуется тот или иной лидер, тем больше его поддерживают соотечественники. Что бы ни говорили об участии Пакистана, и опосредовано США, в создании «Талибана», для талибов это характерно в минимальной степени. Скорее всего, их второе пришествие предопределено и в той или иной степени они будут присутствовать во власти. Но ее передача им напрямую грозит Западу потерей лица. В этой связи с большой долей уверенности можно предположить, что после ухода войск коалиции будет сформировано временное или переходное правительство.

Пентагон предложил президенту США оставить в Афганистане после 2014 года и до конца срока его пребывания в Белом доме около 10 тыс. американских солдат. Меньший контингент не сможет выполнить поставленные задачи. Если же это будет невозможно или режим в Кабуле не согласится подписать соглашение об условиях пребывания американских войск в Афганистане, то Вашингтону придется вообще отозвать из этой страны свой контингент, что чревато наступлением хаоса в регионе.

Проблема Афганистана и безопасность Центральной Азии

Афганский вектор уже много лет остается ключевым в ряду угроз безопасности для Центральной Азии. Эти угрозы проистекают как из социально-экономических и политических проблем развития самого Афганистана, так и в силу «геополитической игры», в которой ее участниками Афганистану и базирующимся на его территории боевикам отводятся весьма специфическое место и роль.

Причем в данном случае речь идет даже не о движении «Талибан» или «Аль-Каиде». Гораздо существеннее то, что на территории Афганистана нашли приют пусть немногочисленные, но не чуждые экстремистским установкам религиозно-политические движе-

ния, родиной которых являются государства Центральной Азии – «Исламское движение Узбекистана», «Акрамийя», «Таблиги Джаммаат», «Исламская партия Восточного Туркестана», «Жамаат моджахедов Центральной Азии», «Хизб-ут-Тахрир-аль-Ислами». Активизация этих движений, вызванная как переносом военных действий на север Афганистана, так и ухудшением социально-экономической и политической ситуации в государствах Центральной Азии, способна создать реальную угрозу светским политическим режимам государств региона.

В Афганистане и регионе центральной Азии уже сейчас функционируют порядка десяти различных террористических организаций, союзных афганскому Движению талибов, укомплектованных, в том числе, выходцами из ЦА и России. «Джундулла», ИДУ, ИДТ и другие не раз заявляли о своем намерении вернуться в Центральную Азию. Не является большим секретом, куда направят свои стопы боевики из «Джаммаат Булгар», состоящей в основном из выходцев из России.

Вторая связанная с Афганистаном серьезная угроза – его превращение в мировой центр производства наркотиков и втягивание в процесс производства и наркотранзита ОПГ государств Центральной Азии, некоторых представителей силовых структур и даже правительственных чиновников, которые, по логике, должны бороться с распространением наркотиков. Но главная угроза – стремительный рост наркозависимых в государствах Центральной Азии и в России, а также недооценка этой угрозы рядом политиков (особенно в Киргизии и Таджикистане).² В 2013 году накануне вывода войск НАТО из Афганистана, площадь посевов опиумного мака достигла максимальных за всю историю размеров. Крупнейшими бенефициарами наркобизнеса в Афганистане являются талибы (хотя завязаны на нем и высокопоставленные афганские чиновники, и коррумпированные военные, и сотрудники правоохранительных органов).

Много вопросов вызывают стратегия и тактика деятельности в Афганистане сил коалиции (в том числе и в плане противодействия производству наркотиков), а также различные геополитические проекты США,³ в которых Афганистан рассматривается преимущественно как плацдарм для сохранения позиций США в регионе, а Центральная Азия – как «жизненно важный регион для интересов США». При этом, как не парадоксально, интересы государств региона, да и России в этих проектах практически не учитываются.

² По данным Управления ООН по наркотикам и преступности, 25 % всего афганского героина (95 тонн) ежегодно вывозится из Афганистана в Центральную Азию и в Россию по так называемому «северному маршруту». При этом жители России употребляют в год 70 тонн наркотика, а количество потребителей героина в России достигло 1.6–1.8 млн. человек. В государствах Центральной Азии объем потребления наркотиков составляет 11 тонн, но с учетом небольшой численности населения это – гигантская цифра. См. *Всемирный доклад о наркотиках 2010* (ООН Управление по наркотикам и преступности, 2010), доступно на: www.un.org/ru/development/surveys/docs/drug2010.pdf, с. 17. Степанова, Е.А. (основной автор), *Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы*, Доклад Российско-американской рабочей группы по афганскому наркотрафику (Нью-Йорк: Институт Восток–Запад, 2014), 60 с.

³ Речь, прежде всего, о концепции объединения в единое целое афганских и пакистанских проблем (так называемая концепция «АфПак») и о стратегии создания «Большой Центральной Азии».

Наконец, оставляют желать лучшего система политической власти в самом Афганистане, а главное – способность правящих сил обеспечивать безопасность в стране и ее управляемость после начала вывода сил коалиции. Пока большинством экспертов ситуация оценивается как патовая – оставаться в Афганистане более коалиция не может, а окончательно покинуть его без имиджевых и иных потерь для нее нельзя.

Осенью 2014 года исполнилось 13 лет с момента начала операции США и НАТО в Афганистане. Итоги оставляют желать лучшего. Основные цели западной коалиции не достигнуты. Движение «Талибан» не только не уничтожено, но, напротив, активизировало свою деятельность. Причем, происходит это в условиях значительного увеличения численности войск западной коалиции. И это лишь укрепляет позиции тех, кто считает, что военного решения афганской проблемы нет.

Экономика находится в разрухе, значительная часть иностранной финансовой помощи Афганистану либо уходит на оплату консультаций иностранных НПО, либо разворовывается. Процветают коррупция, бытовой и политический бандитизм, произвол местных властей.

В последнее время среди американских экспертов преобладающей стала точка зрения о создании в Афганистане либо государства «децентрализованной демократии»,⁴ либо «внутреннего смешанного суверенитета»,⁵ что на определенных условиях могло бы стать приемлемым вариантом для США.⁶

При этом экспертами осознается, что создание государства децентрализованной демократии столкнется с тремя серьезными проблемами. Первая состоит в том, что движение «Талибан», которое противостоит демократии в принципе, скорее всего, будет сопротивляться построению такого государства так же агрессивно, как сейчас воюет против централизованной демократии. Вторая проблема – это ограниченные административные возможности афганского государства. Третья проблема – настроенные против правительства влиятельные деятели (на местах) будут, вероятно, сопротивляться такому варианту. Прозрачная электоральная демократия представляла бы угрозу их статусу, власти и возможности получать выгоду от коррупции и злоупотреблений.

⁴ Ответственность за внешнюю политику, внутреннюю безопасность и определение общих демократических «правил игры» остается в ведении центрального правительства; регионам предоставляется больше автономии, что дает возможность использовать уже существующую на местном уровне базу легитимности и идентичности. Главным условием является обеспечение прозрачности деятельности местных администраций и их выборности.

⁵ Смешанный суверенитет представляет собой еще более децентрализованную модель. При этой системе местным властям предоставляются дополнительные полномочия, но не ставятся условия прозрачности либо выборов, если таково их желание; при этом они не вправе переходить за три «красные линии», установленные центром – местные власти не должны допускать использование своих территорий так, чтобы это нарушало внешнюю политику государства; местные администрации не должны посягать на права соседних провинций или районов; они не должны допускать участия местных чиновников в хищениях в крупных размерах, наркотрафике и эксплуатации природных богатств, принадлежащих государству.

⁶ В этих вариантах будет сохранено централизованное государство (с широкой автономией регионов и установлении демократических институтов), обладающее контролем для того, чтобы не допустить использование территории Афганистана для дестабилизации Пакистана или планирования атак против США и их союзников.

Еще более серьезные проблемы могут возникнуть в случае принятия модели «внутреннего смешанного суверенитета». Во-первых, губернаторы будут иметь полную свободу проведения регрессивной социальной политики и нарушения прав человека. Во-вторых, коррупция получит большее распространение – строго говоря, для будущих губернаторов возможность получения взяток станет важным фактором привлекательности этой системы. В-третьих, с влиятельными политическими деятелями придется заключить сделку: они должны воздерживаться от слишком крупных злоупотреблений в обмен на терпимое отношение центра к умеренной коррупции на местах и получение доли от иностранной помощи. Но даже такого рода соглашение, скорее всего, встретит сопротивление местных правителей, которые привыкли действовать без всяких ограничений.

Если выполнение некоторых условий – дело времени, то главное условие лидеров повстанческого движения—вывод из Афганистана всех иностранных войск—невыполнимо. Оно не только противоречит стратегии США, но и во много неприемлемо для действующих властей Афганистана, власть которых держится именно на иностранном военном присутствии. Последствия этого предсказать достаточно сложно. Во-первых, никто не знает не только то, кто такие эти «умеренные талибы», но и что собой представляет движение «Талибан» в настоящее время. Во-вторых, никто не может сказать, насколько диалог с талибами окажется эффективным с точки зрения политического будущего Афганистана.

Однако другого пути, кроме как включение движения «Талибан» во власть, по-видимому, нет, и Вашингтон будет вынужден примириться с этим, так как только под предлогом национального примирения США смогут, не «потеряв лицо», вывести войска и при этом попытаться избежать кровавого хаоса, сохранить хотя бы видимость мнимой афганской государственности. Однако передать ответственность за безопасность в Афганистане международным силам содействия безопасности и США пока некому. Хотя численность афганских сил безопасности (армия и полиция) уже на сегодняшний день внушительна и планируется еще больше, они явно не готовы взять на себя эту ответственность.

Основная причина этого заключается в том, что уровень боеспособности сил безопасности Афганистана достаточно низок, особенно при ведении реальных боевых действий против талибов, с которыми многие военнослужащие имеют родственные связи.

Во-вторых, ускоренное формирование национальных сил безопасности серьезно облегчит процесс проникновения талибов в их среду с целью ведения пропагандистской работы. Учитывая менталитет афганцев и их высокую религиозность, можно ожидать перехода при благоприятной ситуации отдельных воинских частей на сторону движения «Талибан» вместе с оружием и боевой техникой.

В-третьих, уже сейчас силы безопасности в сильной степени подвержены процессу коррупции, который только усилится в их среде с передачей им полномочий по наведению порядка в стране.

В-четвертых, серьезную проблему представляет то, каким будет этнический состав правительственных сил безопасности и не возникнут ли на их базе новые формирования моджахедов.

Наконец, США за свой счет придется не только обучить и оснастить силы безопасности Афганистана, но и взять их на содержание на грядущие 15–20 лет (предложение X.

Карзая, озвученное им в декабре 2009 года), поскольку Афганистан не располагает собственными ресурсами на эти цели.

Еще одна серьезная проблема, с которой сталкиваются США и НАТО в Афганистане, – они взяли на себя в регионе непомерные расходы и обязательства, и у них сегодня нет стратегического резерва для их выполнения. По оценке Европарламента, расходы на проведение военных операций в Афганистане в период 2001–2009 годов составили порядка 300 млрд. долларов. В США вместе с иракской кампанией военные расходы превысили триллион долларов.

Все сказанное выше не может не оказывать негативного влияния на региональную безопасность, в том числе – на безопасность в Центрально-Азиатском регионе. И самое неприятное заключается в том, что наши возможности (как коллективные в рамках ШОС и ОДКБ, так и возможности отдельных государств) по противодействию угрозам и вызовам, проистекающим из нестабильности в Афганистане, в большинстве довольно ограничены.

Эти угрозы и вызовы можно (достаточно условно) разделить на две группы. Реальные угрозы и вызовы, то есть те, с которыми системы региональной и национальной безопасности сталкиваются в настоящее время, и предполагаемые угрозы и вызовы, то есть те, которые могут возникнуть в случае провала стратегии западной коалиции, изменения тактики ее борьбы с повстанческим движением, а также ее стремительного ухода из Афганистана.

К первой группе можно отнести:

1. Сохранение Афганистана в качестве основной базы подготовки террористов, в том числе из числа лиц, которые связаны с террористическими и экстремистскими организациями, имеющими своей целью дестабилизацию ситуации в Центральной Азии, свержение действующих политических режимов и создание в ее пределах Исламского Халифата. Политическая нестабильность в Афганистане и неконтролируемость его территории со стороны центрального правительства – это та база, которая позволяет использовать территорию страны для подготовки пусть немногочисленных, но действительно террористических оппозиционных групп – узбекских, уйгурских, чеченских, киргизских и др., представляющих реальную угрозу для политических режимов государств Центральной Азии.
2. Сохранение Афганистана в качестве основной базы по производству опиасырца, а также основного поставщика героина и других наркотиков на мировые рынки транзитом через государства Центральной Азии. Главное препятствие, мешающее эффективному противодействию этой угрозе, заключается в том, что в наркотрафик вовлечена значительная часть элиты как в России, так и в государствах Центральной Азии.
3. Возможная дестабилизация Центральной Азии в случае падения центрального правительства и возвращения к власти движения «Талибан», влекущие за собой неизбежность возникновения нового витка гражданской войны в Афганистане. Поскольку участвовать в диалоге с движением «Талибан» мы не можем (как в силу ограниченных внешнеполитических возможностей, так и по той при-

чине, что к этому диалогу государства Центральной Азии и Россию не допустят США и НАТО), единственное, что в наших силах – укрепление пояса безопасности по периметру границ с Афганистаном на коллективной основе в рамках ОДКБ и, возможно, ШОС.

При этом главная проблема заключается не в маловероятной агрессии движения «Талибан» в Центральную Азию, а во вполне реальной активизации деятельности этнических террористических организаций на севере Афганистана, имеющих тесные контакты с террористическим подпольем в государствах Центральной Азии (особенно в Кыргызстане и Узбекистане) и в России.

4. Дальнейшее обострение ситуации в Пакистане, распад правящей коалиции и перспектива попадания ядерного оружия в руки террористов. Судя по развитию ситуации в Пакистане, это – ближайшая перспектива. Правящая коалиция уже практически распалась, и единственная сила, которая пока удерживает Пакистан от полного краха, это армия. Однако в случае возвращения военного правления Пакистан может превратиться в «строгое» исламское государство, а это – смыкание с движением «Талибан» в Афганистане и неизбежный конфликт с Индией.
5. Неизбежный и довольно скорый уход США из Афганистана (даже, если они решат оставить там постоянные военные базы). Это означает, что единственная сила, которая реально сдерживает напор исламизма в Центральную Азию, уходит из региона и оставляет светские политические режимы один на один с растущим влиянием радикального ислама. Уход США и сил западной коалиции из Афганистана потребует от государств региона и России самостоятельно решать весь комплекс проблем, связанных с Афганистаном, главная из которых – возможное возникновение новой волны исламистского радикализма по всему региону и возобновление активности исламистов в Центральной Азии.

Вторая группа угроз и вызовов не столь очевидна:

1. Перевод активных действий войск западной коалиции на север Афганистана и связанная с этим неизбежная активизация действий движения «Талибан» и боевых группировок других этнических групп вблизи границ СНГ.
Здесь содержится два потенциальных вызова. Во-первых, неизбежность втягивания России и государств Центральной Азии в гражданскую войну в Афганистане; причем, возможно, самостоятельно, без поддержки (или весьма ограниченной поддержки) со стороны западной коалиции.
Во-вторых, неизбежная активизация пусть многочисленных, но действительно террористических групп, представляющих реальную угрозу для политических режимов государств региона.
2. Превращение Афганистана и Пакистана в единую зону нестабильности с перспективой обострения индо-пакистанского конфликта с большой вероятностью использования в нем ядерного оружия. В этом случае вблизи Центрально-Азиатского региона возникнет очаг новой большой войны со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. Использование в этой войне ядер-

ного оружия приведет к экологической и гуманитарной катастрофе в Центральной и Южной Азии.

3. В случае окончательного поражения западной коалиции и стремительного ее ухода из Афганистана превращение движения «Талибан» из террористической организации в национально-освободительное движение, служащее для всего региона Центральной и Южной Азии моделью того, как можно эффективно противостоять иностранным силам и свергать действующие политические режимы.

Это – вполне реальная перспектива. Уже сегодня авторитет движения «Талибан» достаточно высок. Правда, пока в пределах только Афганистана и частично Пакистана. Его победа в условиях наращивания численности войск западной коалиции лишь добавит ему авторитета, а неизбежный приход к власти после ухода МССБ – даст все основания рассматривать его как национально-освободительное движение.

Несколько слов необходимо сказать о третьей группе угроз и вызовов. Она связана с активно дебатруемой в настоящее время проблемой участия ШОС в урегулировании в Афганистане. Сразу необходимо отметить, что сама по себе эта идея интересная и при определенных условиях вполне реализуема на практике. Вопрос в другом, нужно отдавать себе ясный отчет в том, что ШОС в Афганистане может сделать, а что в интересах поддержания позитивного имиджа организации лучше делать не стоит.

Что предлагается экспертами в контексте возможного участия ШОС в решении афганской проблемы.

Во-первых, финансирование социальных и инфраструктурных проектов на территории Афганистана. Теоретически это возможно, однако практически в настоящее время невыполнимо. В ШОС пока отсутствует единый механизм финансирования экономических проектов, как отсутствует и институциональная структура, через которую можно было бы осуществлять подобное финансирование.

Во-вторых, содействие в борьбе с наркобизнесом в Афганистане, в том числе путем создания механизмов контроля по периметру афганских границ. Сразу необходимо сказать, принимать какие-либо меры по борьбе с наркотрафиком в пределах самого Афганистана ШОС не имеет возможности. Вторая задача в принципе решаемая, хотя и здесь есть свои ограничители.

Первый порочный круг заключается в том, что решить проблему создания пояса наркобезопасности по периметру афганских границ без участия Пакистана и Ирана не удастся. А без предоставления им статуса полноправного члена ШОС, не может быть и речи о всестороннем сотрудничестве с ними в этой сфере.

Второй порочный круг – разница в оценке уровня угроз государствами-членами ШОС. Для одних (Россия, Таджикистан, Казахстан) проблема наркотранзита из Афганистана актуальна, для других приоритетны иные проблемы. Во всяком случае, для Китая проблема афганского наркотрафика пока не представляет серьезной угрозы.

В-третьих, организация внутриафганского переговорного процесса под эгидой ШОС. Практическое решение данного вопроса вряд ли возможно. Несмотря на определенное изменение отношения к России со стороны действующего политического руководства Афганистана, талибы по разным причинам не приемлют Россию и Китай и не пойдут с

ними на диалог. Более того, страны–члены ШОС поддерживают борьбу с исламским экстремизмом – идеологией талибов.

Роль посредников в диалоге с талибами могут сыграть только две страны – Иран и Пакистан, которые на сегодняшний день членами ШОС не являются.

Единственное, что ШОС вполне способна сделать уже сейчас – создать в регионе благоприятное Афганистану внешнеполитическое окружение, максимально блокировать экспорт оттуда наркотических веществ и импорт прекурсоров, резко сузить внешнюю финансовую поддержку афганской оппозиции и оказать Кабулу экономическую помощь, создать условия, ограничивающие экспорт и идей радикального ислама. Для этого не требуется согласование с правительством Афганистана, а главное – с командованием ISAF, достаточно лишь политической воли государств-участников ШОС. При этом стратегия ШОС в афганском урегулировании в своем экономическом компоненте должна быть направлена на концентрацию инвестиционных усилий, базирующихся на конкретном плане восстановления экономики Афганистана, а не на суммах выделяемых инвестиций, что сегодня происходит.

Стратегия преодоления угроз безопасности ШОС со стороны Афганистана должна базироваться на совершенно иных принципах, чем это имеет место в США и ЕС:

1. Никакого военного вмешательства.
2. Взаимоотношения с Афганистаном стран–членов ШОС должны строиться на принципах равноправного сотрудничества-партнерства в экономической сфере.
3. Экономические контакты должны быть направлены на решение социальных проблем посредством создания (восстановления) инфраструктуры на коммерческих основах.
4. Гуманитарная помощь должна оказываться только в рамках культурных и образовательных программ и только адресно.
5. Коммерческие проекты необходимо осуществлять на уровне конкретных исполнителей (глав отдельных племен, территорий), получая поддержку от центральной власти (которая в большинстве случаев носит формальный характер).
6. Комплекс мер экономического, культурного и социально взаимодействия должен преследовать цель получения конкретных результатов налаживания мирной эффективной экономики, что вынудит афганское население и их вождей отказаться от производства наркотиков и перейти к легальным и созидательным видам экономической деятельности.

Внутриполитическая динамика и этнический фактор в Афганистане

После падения режима Наджибуллы, обладая современным оружием, моджахеды занялись перераспределением властных позиций и всего того, что можно отторгнуть в свою пользу. Этот процесс продолжается и поныне. За последние 10 лет на этом поприще преуспел род симизай племени дуррани–попальзай, преуспевший в перераспределении экономических ресурсов, международной гуманитарной помощи, оружия и боеприпасов.

Нелишним будет добавить, что это соплеменники Х. Карзая. В провинции Нангархар значительно укрепили свои позиции хугиани и пашаи, ализаи в Гильменде, дзадран в Пактии и Пактике. С большой долей уверенности можно говорить о том, что передел продолжится с новой силой. Старт этому процессу дан. Власти привлекают «умеренных» талибов к участию в программе примирения, передавая им под контроль отдельные районы, что вызывает недовольство других. Скорее всего, именно в этом лежит первопричина спорадических столкновений в приграничной зоне, а не война племенных формирований с «Талибаном», как воспринимаются публикуемые от случая к случаю сообщения некоторых СМИ.

И если с нескончаемым противостоянием дуррани и гильзаев все ясно, то невидимой частью айсберга являются их взаимоотношения с другими племенами, а тех друг с другом. В Афганистане проживает около ста племен пуштунов и для того, чтобы строить прогнозы, следует знать, кто с кем состоит в родстве или кровной мести, причины их соперничества и ссор, выявить очаги противоречий и потенциальных конфликтов. Эти знания и есть ключ к более глубокому пониманию проблемы. Кроме этнодоминирующих племен есть еще хитросплетения других трайбалистских структур: джадран, джаджи, нурзаев, хугиани, тани и многих других. Некоторые враждуют между собой, даже находясь в рамках одной племенной конфедерации, их лояльность Кабулу никогда не была безоговорочной, что самым негативным образом сказывается на стабильности государства. Нельзя сказать, что они только враждуют. При наличии взаимоисключающих интересов, проявляют высокий уровень взаимопонимания и солидарности, дуррани-зираки: баракзаи, попальзаи, ацакзаи и аликузаи. Стараются урегулировать спорные вопросы мирным путем племена другой ветви дуррани: панжпаи и нурзаи, исхакзаи и ализаи. Традиционно хорошие отношения складываются между шинвари и момандами в провинции Нангархар, керланийцами и гильзаями в Логаре, Пактии и Пактике, между членами гильзайской конфедерации в Пактике и Газни и т.д.

Как и у национальных меньшинств, у талибов нет безоговорочных авторитетов. Анализируя их тактику можно отметить, во-первых, слабость командных структур, обеспечивающих управление и координацию совместных действий. Во-вторых, они действуют на большой территории и по причине участвующего в нем племенного многообразия, неоднородны. И это ахиллесова пята «Талибана». Поэтому не исключено, что полевые командиры, не желая никому подчиняться, крайне неохотно, а скорее всего, могут вовсе не пойти на переговоры с представителями соперничающих групп. Думаем, будет правильным предположение того, что, как и моджахеды, с выводом советских войск, талибы «утратят врага» и тогда на первый план вновь выйдут застарелые и нескончаемые межплеменные и межклановые распри. По сути, они никогда не стихали. Несмотря на это, единственной реальной военно-политической силой в Афганистане, скорее всего, являются пуштуны. Племенная солидарность, конечно, играет значительную роль, но не следует переоценивать действенность этого фактора. Что же касается религиозного фактора, то в отличие от прежних времен он все с большей очевидностью отходит на второй план: сейчас во главе угла материальные факторы.

Межэтнического равновесия в Афганистане в полном смысле слова никогда не было.⁷ Очевидно, чем большую настойчивость будут проявлять нацменьшинства в деле обретения автономии или независимости, тем большим будет сопротивление пуштунов, для которых это станет объединяющим началом. Напомним, что приход к власти Раббани, наряду с другими, стал одним из факторов появления «Талибана». В их глазах любой представитель нацменьшинств, стань он президентом, будет выглядеть узурпатором и спровоцирует пуштунов. В этом случае гражданская война неизбежна, и вести себя она будет уже не партизанскими методами. С большой долей уверенности можно предположить, что оказывать сопротивление талибам будут: влиятельный на северо-западе страны нынешний министр энергетики Исмаил-хан и губернатор провинции Балх Атта Мухаммад. К ним примкнут панджширцы, но без видимых шансов на успех. Их поражение будет обусловлено отсутствием единства и недоверием к лидеру узбеков Дустуму, отличавшемуся неразборчивостью вступлений в тактические коалиции. В лучшем случае, как и при Ахмад-шахе Масуде, они будут контролировать до 10% территории страны. В отличие от того периода нынешняя российская политика будет «адекватной и умеренно-сдержанной».

Образно говоря, Афганистан это акционерное объединение с множеством мелких акционеров, число которых, старанием держателя контрольного пакета, неуклонно увеличивается. Лидеры нацменьшинств в состоянии выработать единую линию, но придерживаться ее в дальнейшем не всегда получается. Следует обратить внимание на то, что афганская государственность всегда была только пуштунской. Сейчас много говорят о политике национального примирения и налаживании «диалога с умеренными талибами», принят даже соответствующий закон. Много для его достижения делалось еще при д-ре Наджибулле (1986–1992 гг.). Практика показала, что и тогда и сейчас пуштуны воспринимают это как признак слабости. Та, что проводилась Карзаем, была нацелена на вовлечение в нее недовольных доминированием нацменьшинств и пуштунов–дуррани.

Круг проблем этим не исчерпывается. Активность использования Исламабадом пуштунских племен против афганских властей в разы превышала степень их использования Кабулом. А любой сдвиг восточных и южных племен к Пакистану резко ослабит или расколется страну. К этому остается присовокупить причину противостояния: в Афганистане пуштуны являются господствующей нацией, а в Пакистане – подчиненной, и сепаратистские настроения пуштунов представляют угрозу целостности страны. Заставляя Афганистан погружаться в свои собственные проблемы, Исламабад обеспечивает выигрывать во времени необходимый для того, чтобы ассимилировать и переварить Пуштунистан. Способности афганских сил безопасности противостоять проидам, следует расценивать как самые минимальные, еще меньшими они будут в условиях переходного периода. В полной мере это будет справедливым, несмотря на растущую численность, и для правительственной армии.

⁷ См.: Басов, В.В., *Национальное и племенное в Афганистане. К пониманию невоенных истоков афганского кризиса* (Москва: НИЦ ФСКН, 2011), 354 с.; Абдуллоев, Р., «Этнополитические процессы в Афганистане после 2001 года», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулера, Швеция), № 1 (2013), с. 7–16; Абдуллоев, Р., «Влияние этнического фактора на становление афганской государственности», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулера, Швеция), № 1 (2014), с. 145–154.

Если коалиция будет уходить по «южному» коридору, то талибы будут ее атаковать. При этом не исключено, что некоторые из полевых командиров предпочтут дожидаться ухода противника с тем, чтобы позднее сделать свои претензии на власть более весомыми. И если они и будут нападать, то в полсилы, не ставя целью нанесение действительного урона, и ограничатся ударами по правительственной армии. Надо выяснить, насколько талибы нынешнего призыва отличаются от своих предшественников? Ведь в их рядах сражаются те, кто не причисляет себя к ним. Карту межплеменной розни можно разыграть, как это удалось советникам Наджибуллы. Следует отметить, что американцы слабо применяют аналогичную практику Советского Союза. Известно лишь то, что в борьбе с талибами они активно используют в районе Спинболдака отряд дуррани-ацак-заев под командованием Исматуллы Муслима, сформированный еще советскими спецслужбами. Заметим, что в свое время Карзай выступил против развертывания племенных формирований, чем существенно снизил уровень своей поддержки. Но логичней будет предположить, что вывод будет осуществляться по «северному» коридору, где в обмен на оружие можно добиться от лидеров северян относительной безопасности.

Таковы, на наш взгляд, ближайшие афганские перспективы. Можно констатировать, что трудности, с которыми придется столкнуться переходному правительству, устойчивы, объективны и в настоящий момент носят непреодолимый характер. Как показала практика, радикальные способы их преодоления неэффективны. К сожалению, следует констатировать, что союзники по коалиции покидают Афганистан в тот момент, когда в стране нет консенсуса. И главной задачей переходного правительства Ахмадзая-Абдуллы станет выработка «дорожной карты», а учитывая афганские реалии это трудный и очень нескорый процесс и должны это сделать сами афганцы.

Лидер этнических узбеков Афганистана, председатель партии Национального исламского движения Афганистана (НИДА) генерал А.Р. Дустум накануне президентских выборов 2014 г. побывал в соседних странах Центральной Азии. По мнению экспертов, поездка была связана с желанием генерала выйти на политическую авансцену и заручиться поддержкой государств региона. Дустум в свое время получал военно-техническую помощь от Узбекистана, России и в меньшей степени от Казахстана и Киргизии. В ходе поездки Дустум попытался восстановить старые контакты на случай, если фрагментация Афганистана пойдет слишком далеко и ему придется отстаивать свою зону контроля – провинции Джаузджан, Сарипуль, частично Батгиз, Саманган, Фариаб.

Один из лидеров афганских таджиков, маршал М.Ф. Фахим последние десять лет имел сильное влияние на президента Х. Карзая. Смерть Фахима в марте 2014 г. серьезно изменила не только расстановку сил в кабульском политическом классе, но и предвыборную ситуацию в Афганистане. Это событие не только разрушило политический альянс М.Ф. Фахима с доктором Абдуллой, но и полностью перечеркнула шансы экс-главы афганского МИДа на победу. Можно было говорить о признаках неожиданной консолидации правящей группы Х. Карзая, которую до последнего времени раздирали внутренние противоречия. Значительная часть карзаевского окружения выступила против решения главы афганского государства не подписывать соглашение по безопасности с Соединенными Штатами.

Политический кризис в Афганистане,⁸ вызванный скандалом вокруг итогов президентских выборов, разрешился разделом власти между двумя бывшими претендентами на кресло главы государства – Ашрафом Гани Ахмадзаем и Абдуллой Абдуллой. Итогом соглашения о формировании правительства национального единства стала договоренность, что президентом станет Ашраф Гани Ахмадзай, а Абдулла Абдулла получит пост премьера. 21 сентября 2014 г. два кандидата подписали соглашение о создании правительства национального единства и разделе власти.

Перевес на стороне А. Гани был ожидаем, поскольку за него голосовали в основном представители самой большой в Афганистане этнической общности – пуштуны. Абдулле же (по происхождению он наполовину пуштун, наполовину таджик) поддерживают таджики и хазарейцы. От абсолютного согласия А. Абдулла и А. Гани еще далеки. Инициатива о заключении соглашения исходила от западных стран во главе с США, которые пытались избежать эскалации конфликта в Афганистане и «поставить точку» в политическом кризисе. Основное разногласие между А. Абдуллой и А. Гани заключается в том, что Абдулла выступает с самого начала за распределение полномочий президента между президентом, премьер-министром и парламентом. Но Гани хоть и согласился на подписание документа, на самом деле стремится к закреплению властных полномочий лишь в собственных руках. Главная задача нового властного тандема в Кабуле – не допустить возвращения к власти талибов и превращения Афганистана в новую глобальную угрозу, наряду с «Исламским государством» в Ираке и Сирии.

В основу будущей конструкции афганской власти будет также положен вынужденный (и неустойчивый) альянс пуштунских и непуштунских кланов и группировок, стоящих за членами нового правящего тандема. При этом ключевыми элементами нового курса Кабула должны стать опора на собственные силы, более жесткий торг с Западом и заигрывание с исламистами. Таким образом, борьба за власть в Афганистане вступает в новую фазу. При этом превращение этой страны в новую глобальную угрозу становится все более реальным.

Отношения Казахстана с Афганистаном

Региональное сотрудничество является одним из приоритетов внешней политики Казахстана. В этой связи важность устойчивого и стабильного развития Афганистана для Казахстана и всех Центрально-Азиатских стран бесспорна.

Анализируя динамику развития отношений между Республикой Казахстан и Исламской Республикой Афганистан, в соответствии с установлением дипломатических контактов и содержательностью договорно-правовой базы двухстороннего и многостороннего сотрудничества их можно разделить на несколько периодов.

Первый период (1992–2003 гг.) характеризуется инертностью и отсутствием каких-либо значимых событий в дипломатических отношениях двух стран, начало которых было положено 12 февраля 1992 года, когда между Казахстаном и Афганистаном на

⁸ Искандаров, К., «Президентские выборы в Афганистане: проблемы отложены», *Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии*, №3 (2014), с. 12–24; Сафранчук, И.А., «Международный фактор и результаты второго тура выборов в Афганистане», *Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии*, №3 (2014), с. 2–3.

уровне министров иностранных дел был подписан Протокол об установлении дипломатических отношений. В 1993 году было открыто посольство Афганистана в Республике Казахстан. Вместе с тем, следует отметить, что только спустя десять лет после подписания Протокола об установлении дипломатических отношений в Кабуле в 2002 году открылась Дипломатическая миссия Республики Казахстан, которая в 2003 году была преобразована в Посольство. Это было связано с тем, что с приходом к власти в Афганистане талибов и ликвидацией просоветского государства в 1991 году Республика Казахстан проявляла осторожность в отношении с Афганистаном, справедливо усматривая в них потенциальную угрозу региональной безопасности. Данная ситуация сохранялась до 2002 года. Только после свержения режима талибов путем проведения США и НАТО совместной военной антитеррористической операции «Несокрушимая свобода» и вступления 22 декабря 2001 года Х. Карзая в должность сначала главы временной администрации, а в июне 2002 года президента Переходного Исламского Государства Казахстан пошел на дипломатическое сближение.

В частности, 2002 году в рамках безвозмездной гуманитарной помощи из Республики Казахстан в Афганистан направлено 3 тыс. т. продовольственной пшеницы и 85 тыс. т. на коммерческой основе.

Товарооборот между Казахстаном и Афганистаном в 2003 году составил 250 тыс. долларов, в 2005 году около 330 тыс. долларов США.

2003 году в Афганистан направлено 192 т. гуманитарных грузов (продовольственные товары) на сумму 57.6 тыс. долл. США. Кроме того, Министерством обороны РК для Афганской национальной армии осуществлена передача в виде гуманитарной помощи излишков вещевого имущества.

За этот период состоялся один визит вице-президента Афганистана Абдул Рахима Хатефа в 1992 году. Со стороны Казахстана визитов в Афганистан не было.

Второй этап (2003–2005 гг.). Этот период характеризуется незначительным расширением формата казахстанско-афганских дипломатических отношений в контексте солидарности с другими европейскими и центрально-азиатскими государствами при оказании помощи Афганистану. За период 2003–2005 гг. визитов казахстанской делегации в Исламскую Республику Афганистан не было. С афганской стороны был осуществлен первый официальный визит президента Х. Карзая в Казахстан (15–16 апреля 2004 г.). В ходе визита были подписаны Договор об основах взаимоотношений и сотрудничества между Республикой Казахстан и переходным Исламским государством Афганистан и Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством переходного Исламского государства Афганистан о торгово-экономическом сотрудничестве.

Третий этап (2005–2011 гг.) связан с подготовкой Казахстана к председательству и председательство в ОБСЕ и характеризуется тем, что афганское направление внешней политики начало приобретать для казахстанского руководства самостоятельное значение. В январе 2006 года было открыто прямое воздушное сообщение между Кабулом и Алматы, которое, безусловно, облегчило посещение Казахстана представителями афганских деловых кругов, позволило шире ознакомиться с казахстанским рынком и наладить торгово-экономические связи с нашими предпринимателями. В 2007 году была образована Казахстанско-афганская межправительственная комиссия по торгово-экономическому сотрудничеству. Состоялось четыре заседания МПК: два заседания в Астане

(17–18 сентября 2007 г. и 5–6 мая 2010 г.), два – в Кабуле (13 декабря 2008 г. и 26–27 сентября 2011 г.). Кроме того, в 2007 году правительством Республики Казахстан утвержден План мероприятий по содействию Афганистану на 2007-2008 гг. Казахстанская сторона в июле 2008 г. перечислила на счет министерства финансов Афганистана 2 млн. 380 тыс. долл. США для реализации проектов по строительству школы в провинции Саманган (160 тыс. долл.), больницы в провинции Бамиан (570 тыс. долл.), ремонту асфальтированной дороги Кундуз–Талукаун (1 млн. 650 тыс. долл.). Также в 2007 году в Кабуле открылось представительство строительной компании ОАО «Казхиммонтаж холдинг» по восстановлению и созданию промышленных объектов.

22 ноября 2009 года было подписано Соглашение между правительством Республики Казахстан и правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в области образования. Позже, 18 июня 2010 года протоколом от 22 ноября 2009 года «О внесении изменения в Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в области образования» в соглашения были внесены поправки.

Согласно «Программе содействия Афганистану в 2009-2011 годах» выделено 1.5 млн. долларов.

Двухсторонний товарооборот за 2005–2012 годы между Казахстаном и Афганистаном (по данным Комитета таможенного контроля МФ РК) показывает следующую картину (см. Таблицу №1).

За период с 2006 года в Афганистан были направлены пять казахстанских делегаций. В рамках этих визитов обсуждались следующие вопросы:

- содействие региональной транзитной торговле, энергетика, развитие транспортной инфраструктуры, а также экономическое сотрудничество в рамках таких региональных организаций, как ОЭС, ШОС, ЕврАзЭС, и реализация Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии Экономической комиссии ООН;

Таблица 1: Двухсторонний товарооборот за 2005–2012 годы между Казахстаном и Афганистаном.

<i>Год</i>	<i>Товарооборот, всего млн. долл. США</i>	<i>экспорт</i>	<i>импорт</i>
2005	164.1	163.9	0.2
2006	179.4	179.4	0.9
2007	196.5	192.5	4.0
2008	623.8	617.1	6.7
2009	409.6	408.4	1.2
2010	363.6	362.3	1.2
2011	337.7	333.8	3.8
2012 (январь-июнь)	206.6	206.0	0.6

Таблица 2: Гуманитарные поставки в Афганистан из Казахстана за 2005–2011 годы

Годы	Продтовары		Одежда, обувь		Машины и оборудование		Прочие	
	кол-во тонн	стоимость тыс. долл. США	кол-во тонн	стоимость тыс. долл. США	кол-во тонн	стоимость тыс. долл. США	кол-во тонн	стоимость тыс. долл. США
2005	125.5	19.7	0	0	0	0	0	0
2006	0	0	0.2	0.3	0.4	0.1	7.0	5.1
2007	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	1913.0	500.0	0	0	0	0	0	0
2009	1330.6	4457.4	0	0	0	0	0	0
2010	3926.9	4645.9	0	0	0	0	0	0
2011	4484.6	5339.8	0	0	0	0	0	0
Всего	11780.6	14962.7	0.2	0.3	0.4	0.1	7.0	5.1

Источник: Комитет таможенного контроля МФ РК

- состояние и перспективы казахстанско-афганских отношений в различных областях сотрудничества, а также текущая военно-политическая ситуация в ИГА, деятельность международных организаций и стран-доноров по восстановлению страны, возможность участия казахстанских компаний в инвестиционных, торговых и гуманитарных проектах;
- определение путей и согласование механизмов содействия восстановлению экономики Афганистана. Казахстан заинтересован в участии в различных проектах, развитии торгово-экономического сотрудничества;
- договоренность о создании в рамках парламентов двух стран Комитета афганско-казахстанской дружбы;
- соглашение о сотрудничестве в области образования о подготовке 1000 афганских специалистов в средне-специальных и высших учебных заведениях РК;
- вопросы сотрудничества в борьбе против незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров и злоупотребление ими.

За период 2006–2011 г. с визитами Республику Казахстан посещали пять афганских делегаций для:

- участия в инаугурации Президента РК Н.Назарбаева;
- обсуждения вопроса оказания Казахстаном помощи в развитии транспортной инфраструктуры ИРА, освоении нефтегазовых месторождений на севере страны, участии казахстанских компаний в реализации крупных проектов, поставке горюче-смазочных материалов, сельхозпродукции и подготовке национальных кадров.

- обсуждения и согласования проекта казахстанской инициативы в сфере образовательных грантов для студентов из ИРА. Казахстан взял на себя обязательства о выделении 50 млн. долларов США для подготовки 1000 афганских специалистов в отечественных средне-специальных и высших учебных заведениях. Начиная с 2010 года, Казахстан в течение 5 лет будет ежегодно принимать по 200 студентов. Программа рассчитана до 2018 г.;
- участия в 12-м заседании Международной контактной группы по афганской проблематике: «Казахстан готов и впредь оказывать всемерное и активное содействие афганскому Правительству в преодолении социально-экономических трудностей страны путем выделения ежегодных гарантированных объемов горюче-смазочных материалов и зерновых».

Четвертый этап (2011 – по настоящее время) характеризуется дальнейшим сотрудничеством. За это период были заключены:

- Меморандум между министерствами иностранных дел Казахстана и Афганистана от 13 июня 2012 года;
- Межправительственное соглашение о взаимодействии в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного характера и ликвидации их последствий от 13 июня 2012 года;
- Межправительственное соглашение о поощрении и взаимной защите инвестиций от 13 июня 2012 года;
- Меморандумы о проведении двусторонних консультаций и взаимопонимании между Институтами дипломатии двух стран от 13 июня 2012 года.

За обозначенный период из Республики Казахстан в Афганистан был осуществлен один визит на уровне Министра иностранных дел РК. В ходе визита обсуждались такие направления сотрудничества как развитие казахстанско-афганских отношений и перспективы дальнейшего торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества, в частности, в совместной реализации проектов в сфере железнодорожного транспорта, добычи полезных ископаемых, сельского хозяйства, управления чрезвычайными ситуациями, телекоммуникаций и энергетики.

В настоящее время Республика Казахстан поставляет в Афганистан нефть и нефтепродукты, древесину и столярку, металл, муку и пшеницу. Из Афганистана, в основном, экспортируется садоводческая продукция. В первом квартале 2012 года товарооборот составил 130 млн. долл.

Казахстан также наладил многостороннее сотрудничество по Афганистану в формате НАТО–ШОС–ОДКБ и других международных организаций. Республика Казахстан является активным членом Рабочей группы ОДКБ–Афганистан, а также Контактной группы по взаимодействию и координации усилий стран–членов ШОС в проектах по восстановлению Афганистана.

Основные рассматриваемые вопросы по Афганистану в рамках в рамках многостороннего сотрудничества включают в себя:

- постконфликтное урегулирование ситуации в Афганистане при центральной роли ООН;
- оказание помощи в построении в Афганистане независимого, нейтрального, мирного, процветающего государства, свободного от терроризма и наркопреступности;
- участие международных организаций, создание антинаркотического пояса безопасности по периметру Афганистана;
- реализация Делийской декларации, предусматривающей конкретные совместные действия государств-участников для стимулирования сотрудничества с Афганистаном: ликвидация торговых барьеров, открытие новых маршрутов по транспортировке товаров, создание благоприятных условий для инвестиционной деятельности. Особо отмечаются перспективы реализации крупных проектов, в том числе по прокладке газопровода Туркменистан–Афганистан–Пакистан–Индия.

На основе анализа дипломатических отношений и политики проводимой в отношении Афганистана сформулированы взгляды высшего политического руководства Республики Казахстан:

1. Казахстан заинтересован в устойчивом и стабильном развитии Афганистана, с территории которого исходят угрозы международного терроризма, наркотрафика, религиозного экстремизма.
2. Казахстан полагает, что мировое сообщество и ООН должны играть активную и эффективную роль в процессе политического урегулирования и восстановления Афганистана при тесном сотрудничестве с Правительством ИРА.
3. Руководство Казахстана поддерживает усилия Правительства ИРА, направленные на консолидацию афганского общества и превращение страны в цивилизованное демократическое государство.
4. Казахстан предлагает унифицировать законодательство ИРА со странами Центральной Азии в целях противостояния незаконному обороту наркотиков.
5. Руководство Казахстана считает необходимым снизить зависимость Афганистана от гуманитарной помощи и сделать страну привлекательной для внешних инвесторов. Индустриализация Афганистана странами Центрально-азиатских государств должна быть исключительно как бизнес-проект для транснациональных компаний, а не как государственная помощь в целях его развития.

Политика Узбекистана в отношении Афганистана

Угрозы безопасности и стабильного развития стран Центральной Азии – распространение терроризма, религиозного фундаментализма, наркотиков, исходящие из нестабильного Афганистана, по мнению Ташкента, носят долговременный характер. Степень влияния этих угроз не одинакова для стран региона (как минимум в силу географического фактора), что обуславливает несколько разные взгляды стран региона на ситуацию в Афганистане и, соответственно, афганская проблематика (как в целом, так и от-

дельные ее аспекты) занимает различные места в иерархии политических приоритетов правительств.

В силу географических, геополитических и геэкономических факторов Узбекистан является одним из ключевых игроков среди стран-соседей Афганистана в процессе урегулирования в Афганистане. И без учета роли данного фактора, проекты афганского урегулирования не могут быть реализованы в полной мере. Исходя из этого, Узбекистан в течение двух последних десятилетий активно участвовал в выработке политических и экономических решений, направленных на разрешение конфликта в Афганистане.

В июле 2012 года в Олий Мажлисе Узбекистана была рассмотрена и одобрена предложенная Президентом страны Концепция внешней политики Республики Узбекистан, которая определяет внешнеполитическую стратегию на средне- и долгосрочную перспективу. Как отмечено в документе, главным приоритетом внешнеполитической деятельности Узбекистана является регион Центральной Азии, с которым связаны его жизненно важные интересы. Согласно Концепции, проблемы Центральной Азии должны решаться самими государствами региона без вмешательства внешних сил.

Разработка и принятие Концепции внешней политики Узбекистана представляет собой квинтэссенцию прежних подходов, накопленного опыта (как позитивного, так и негативного) в решении проблем безопасности в регионе. Документ является логическим продолжением политики Узбекистана в вопросах афганского урегулирования. Содействие урегулированию ситуации в Афганистане, обеспечение мира и стабильности в регионе, заявлены в Концепции в качестве одного из важнейших направлений.

В Концепции внешней политики Узбекистана подчеркивается, что внешнеполитическая деятельность Узбекистана, в том числе в вопросах содействия урегулированию ситуации в Афганистане, базируется на следующих принципах:

- проведение открытой, доброжелательной и прагматичной политики в отношении своих ближайших соседей;
- содействие урегулированию ситуации в Афганистане на принципах взаимоуважения и невмешательства во внутренние дела;
- принятие политических, экономических и иных мер по предотвращению своего вовлечения в вооруженные конфликты и очаги напряженности в сопредельных государствах, а также не допускает на своей территории размещения иностранных военных баз и объектов;
- никакая интеграция не должна быть навязана извне, она неприемлема, если ущемляет свободу, независимость и территориальную целостность страны или продиктована идеологическими причинами;
- Узбекистан оставляет за собой право заключать союзы, входить в межгосударственные образования, а также выходить из них, руководствуясь высшими интересами государства, народа, его благосостояния и безопасности.

Позиция Узбекистана относительно разрешения афганского конфликта изначально базировалась на двух основных постулатах:

- признание того факта, что исключительно военными действиями урегулирование невозможно;

- повышение роли и значения экономической составляющей в программе урегулирования конфликта и восстановления Афганистана.

Узбекистан последовательно действует в двух взаимосвязанных направлениях – через участие в реализации экономических проектов и параллельную дипломатическую деятельность в целях объединения усилий, как стран-соседей Афганистана, так и США/НАТО, КНР и России.

На дипломатическом уровне подходы Узбекистана в 1990-е гг. базировались на признании того факта, что развитие ситуации в Афганистане показало необходимость скоординированного международного сотрудничества для налаживания диалога между враждующими группировками. В 1997 году по инициативе Узбекистана под эгидой ООН начал действовать формат «6+2».⁹ Цель этого формата состояла, прежде всего, в урегулировании афганского конфликта посредством примирения Северного Альянса и движения «Талибан». Благодаря деятельности Контактной группы 21 июля 1999 года была подписана «Ташкентская декларация об основополагающих принципах мирного разрешения конфликта в Афганистане» в присутствии противоборствующих сторон.

В развитие данной идеи, 2008 году Узбекистаном было предложено сформировать Контактную группу «6+3». В состав Контактной группы вместе со странами, граничащими с Афганистаном (Пакистан, Иран, Китай, Туркменистан, Таджикистан, Узбекистан) предлагалось включить, с учетом сложившихся реалий на современном этапе, Россию, США и НАТО. Целью данного формата было объединение усилий для поиска оптимального и мирного решения проблемы по достижению мира и стабильности в Афганистане, так как превалирование военных методов без решения социально-экономических вопросов только обостряет ситуацию. Кураторство и координацию деятельности Контактной группы предлагалось возложить на Специального представителя Генерального Секретаря ООН по Афганистану. От формата 6+2 ее также отличало то, что ни представители властных структур, ни враждующие группы Афганистана к переговорному процессу в рамках новой группы не будут включены. Однако данная инициатива Узбекистана не получила поддержки.

Ключевой идеей Узбекистана в отношении афганского урегулирования всегда было стремление снизить уровень военной составляющей и уделить больше внимания вопросам восстановления экономики, так как только это позволит снизить уровень конфликтного потенциала внутри Афганистана. Приоритетом должно стать оказание целенаправленной экономической помощи Афганистану. За последние годы Узбекистаном накоплен значительный опыт участия в реализации совместных проектов восстановления Афганистана, в частности, в сфере дорожного строительства и ремонта дорог, электроэнергетики, строительства железных дорог, горнодобывающей промышленности, образования, обмена специалистами. Значительно расширилась за последние годы взаимная торговля между Узбекистаном и Афганистаном.

Узбекистан уже с 2002 года начал активное сотрудничество с Кабулом в экономической сфере. Так, Узбекистаном в рамках реализации программы реконструкции Афганистана было сооружено 11 мостов на участке «Мазари-Шариф – Кабул». Кроме того, за-

⁹ Шесть стран соседей – Пакистан, Иран, Китай, Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан, и страны гаранты – США и России.

вершается строительство высоковольтной линии 220 кВ протяженностью около 442 км от Кабула в сторону государственной границы с Узбекистаном. Данная линия электропередач пройдет по территории пяти провинций Афганистана и планируется, что она будет связана с электроэнергетической системой Узбекистана через строительство линии электропередачи от подстанции «Сурхан» (Узбекистан) до подстанции «Хайратон» (Афганистан) протяженностью 43 км. Через эту высоковольтную линию предполагается передача от узбекской энергосистемы на первом этапе 150 МВт, а в перспективе – до 300 МВт мощности. Стоимость проекта составляет свыше 198 млн. долл. США.

Акционерная компания «Узбектелеком» и Afghani Telecom Corp, имеют межоператорское соглашение, предусматривающее сотрудничество в предоставлении международных услуг по строящейся в Афганистане волоконно-оптической линии связи (ВОЛС), которая соединит два государства. Запуск магистрали в 2009 году с пропускной способностью 2.5 Гбит/с, которая обеспечила возможность организации прямой связи между Афганистаном и Узбекистаном для предоставления услуг международной телефонной связи, доступа к сетям Интернет и выхода через Узбекистан в страны СНГ и дальнего зарубежья.

Одной из главных проблем, тормозящих рост экономики Афганистана и, в частности, рост производства внутри страны, является отсутствие инфраструктуры – транспортных коммуникаций, сетей водо- и энергоснабжения и др. В этом направлении важное значение может иметь реализация проекта прокладки железной дороги через территорию Афганистана. В 2009–2010 гг. государственная железнодорожная компания Узбекистана («Узбекистон темир йуллари») реализовала проект строительства участка железной дороги «Хайратон – Мазари-Шариф» протяженностью 75 километров и стоимостью 129 млн. долл. США. По расчетам, на первом этапе эксплуатации объем грузоперевозок по железной дороге может составить 7 млн. тонн ежегодно, с последующим увеличением до 20 млн. тонн в год. В перспективе планируется проложить железную дорогу общей протяженностью 2 тыс. км по маршруту «Мазари-Шариф – Кабул – Кандагар – Герат» и обратно, закольцевав ее на Мазари-Шариф. Общая стоимость этого проекта, который позволит создать железнодорожный аналог Трансафганского автотранспортного коридора из Европы с выходом в Индию, Китай, Иран и Пакистан, составит около 3 млрд. долл. США.

После 2001 года, когда в результате операции «Несокрушимая свобода» в Афганистане был свергнут режим движения «Талибан» и начался процесс постоянного военного присутствия стран Западной коалиции, а также было сформировано новое правительство во главе с Х. Карзаем, была начата реализация программы реконструкции Афганистана при поддержке стран-доноров и международных финансовых институтов.

Исходя из сложившейся ситуации с регулированием в Афганистане, внешняя политика Узбекистана в этом вопросе будет ориентирована на:

- активизацию усилий по налаживанию политического диалога с Афганистаном (со всеми политическими силами внутри Афганистана), странами-соседями и ведущими центрами сил, заинтересованными в сохранении единой афганской государственности;
- опора не на многосторонние форматы, к сожалению оказавшиеся неэффективными в решении афганского конфликта, а на двухсторонние форматы;

- оказание всемерного содействия в разрешении социально-экономических проблем Афганистана, поддержка проектов, направленных на формирование жизнеспособной и развивающейся экономики Афганистана. Узбекистан накопил серьезный опыт в реализации проектов по реконструкции в Афганистане и вполне естественно, что он может инициировать реализацию проектов, важных для социально-экономического развития Афганистана.

Позиция Таджикистана по Афганистану

Ситуация в Афганистане является одним из постоянных факторов влияния на общую ситуацию в Республике Таджикистан. Это обусловливается тем, что Таджикистан имеет более 1334 км. общей границы с Афганистаном, большая часть которой проходит через сложную горную местность. Таджикистан и Афганистан расположены в едином географическом бассейне. Таджикистан и Афганистан объединяют общие исторические, культурные, этнические, языковые, религиозные и другие факторы. Обе страны находятся на «передовой линии» фронта открытой и скрытой геополитической борьбы мировых держав в регионе и т.д.

После каждого серьезного изменения ситуации в Афганистане определенная часть афганской политической, военной, культурной и экономической элиты эмигрирует в Таджикистан. В том числе, это было в 1992, 1996, 1998 гг. и сегодня, в связи с ростом опасения последствий 2014 года. Большая часть этих людей постепенно переезжают в третьи страны, но определенная часть остается в Таджикистане. В связи с этим сегодня в Таджикистане живет солидное количество представителей афганской элиты (политиков, высшего командного состава, интеллигенции и т.д.), которые постепенно интегрируются в экспертные круги Таджикистана и содействуют получению наиболее глубокого представления о процессах в Афганистане.

В связи с тем, что афганский вопрос занимает заметное место во внешней политике Республики Таджикистан (как ближнего соседа), а также международное сообщество уделяет огромное внимание таджикским возможностям в этом направлении, сегодня в Таджикистане функционируют десятки местных и зарубежных центров, проектов, инициатив, экспертов и т.д., которые непосредственно занимаются изучением различных аспектов афганского вопроса.

По общему мнению таджикских экспертов, положение в Афганистане осложняется, политическая ситуация входит в фазу неопределенности, стабильность и безопасность ухудшается с каждым днем. В связи с объявлением даты вывода войск коалиции, с одной стороны наблюдается всеобщее выжидательное настроение, а с другой стороны, идут открытые и скрытые процессы перестановки и перегруппировки сил и средств во всех направлениях: политики, экономики, культуры, безопасности.

Подписание Стратегического договора между США и Афганистаном, активизация деятельности «Пешаварского совета» и «Совета Кветы», дестабилизация ситуации в Афганском Бадахшане, формирование нового «нейтрального» движения «Народные восстания», попытки ведения переговоров с талибами, резкие перестановки силовых министров в правительстве Карзая и т.д. говорят о том, что некоторые серьезные изменения можно ожидать еще до наступления символической даты «2014». Кроме того,

таджикские эксперты отмечают, что наиболее серьезные действия мировых держав, особенно США и Запада в направлении ЦА можно ожидать именно после завершения бурных процессов на Ближнем Востоке.

С другой стороны, таджикские эксперты отмечают, что дата «2014» будет иметь сильное психологическое значение, чем реальное военно-политическое. Так как после этой даты военные базы США остаются в Афганистане, а также могут появиться и в других частях Центральной Азии со статусом «пунктов переправки». Прямое нападение талибов (или других афганских сил) в ЦА не ожидается, но к тому времени, особенно после передачи ответственности безопасности афганских провинций местным силовым структурам, «центрально-азиатские талибы» могут более спокойно действовать в афганских провинциях и приобрести новые возможности и силы. В общем, ожидается, что после 2014 года масштабы «афганской проблемы» могут постепенно распространяться на всю «Большую Центральную Азию». Как представляется, это не противоречило бы реальным интересам ряда мировых держав.

Основные направления внешней политики Республики Таджикистан, согласно официальной позиции Душанбе, в отношении Афганистана и афганского конфликта заключаются в следующем:

1. Проблема Афганистана не имеет прямого военного решения, его нужно решить именно через политические и международные механизмы, включая опыт мировой дипломатии, а так же традиционные местные (восточные и афганские) механизмы и институты решения конфликтов.
2. Заинтересованные страны (без исключения) должны на уровне ООН подписать соглашение о создании «пояса безопасности» вокруг Афганистана, который сделал бы невозможным поставку оружия, военных товаров и технологий в Афганистан. Этот пояс ограничивает и физическое передвижение военных и полувоенных сил через границы.
3. Борьба с производством наркотиков в Афганистане должна находиться в центре внимания мирового сообщества, так как именно их производство и контрабанда является одним из серьезных источников финансирования международного экстремизма, особенно афганских полувоенных формирований.
4. Одновременно необходимо выделить особое внимание решению социально-экономических и культурно-политических вопросов афганского общества. Именно это содействует искоренению социальной и культурной почвы нестабильности в Афганистане.

Вместе с тем, анализируя внешнюю политику Республики Таджикистан, эксперты внесли следующие рекомендации для ее усовершенствования:

1. Необходимо полностью освободить официальную политику Республики Таджикистан по Афганистану от «советского груза», что выражается во влиянии советского психологического, информационного и иногда, идеологического представления об Афганистане.
2. Необходимо трезво оценить нынешнюю ситуацию в Афганистане с учетом возможных изменений, в том числе до и после 2014 г.

3. При измерении ситуации, прежде всего, использовать собственные механизмы и данные, а также некоторые элементы, опыт участников процесса достижения мира и национального согласия в Таджикистане при урегулировании Афганского конфликта.

Эксперты сходятся в том, что главной задачей Республики Таджикистан в этом направлении (особенно с учетом фактора 2014 г.) является разработка собственной национальной внешней политики и собственного видения афганской проблемы, которое должно формироваться именно на основе национальных интересов и национальных возможностей Таджикистана. Именно через такую политику Таджикистан, как ближайший сосед Афганистана, может внести более весомый вклад в урегулировании ситуации в этой стране.

В то же время, эксперты указывают на две основные дилеммы, с которыми неизбежно сталкивается внешняя политика Таджикистана в афганском направлении:

- *Дилемма 1.* Если в дальнейшем афганский конфликт приобретет более яркий и выраженный этнический характер, то Таджикистан не может не учитывать этнический фактор в формировании своего отношения к ситуации в Афганистане. Хотя сегодня на официальном уровне не делается акцент на такое видение ситуации.
- *Дилемма 2.* Если в дальнейшем противоречия мировых и региональных держав по афганскому и региональному вопросам приобретают антагонистический и непримиримый характер, то Таджикистану будет крайне трудно продолжать нынешнюю политику «открытых дверей». Возможно, ситуация вынуждает РТ занимать более конкретную позицию в пользу одного из геополитических «лагерей».

По мнению таджикских экспертов, в преддверии 2014 года и вообще, в перспективе, странам Центральной Азии необходимо осуществлять следующие шаги в «афганском направлении»:

- Разработать общую региональную позицию стран Центральной Азии по Афганистану. Такая позиция должна формироваться с учетом интересов каждой страны, а также региона в целом. Сегодня несогласованная позиция стран региона в этом направлении является причиной ее слабости и уязвимости в этом вопросе. Вместе с тем, отсутствие общей позиции стран ЦА успешно используется внешними мировыми и региональными игроками. В перспективе это даже может привести к распаду Центральной Азии как единого политического, исторического и геополитического организма и понятия (или единого мифа).
- Занять активную региональную позицию в афганском вопросе. Регион (ЦА) имеет огромные возможности и действенные рычаги влияния на ситуацию в Афганистане, но в связи с разобщенностью усилий и возможностей, сегодня он имеет минимальное и периферийное влияние в этом вопросе. Продолжение такой пассивной позиции может содействовать распространению границ нестабильности и на Центральную Азию.

- Совместное освоение афганского рынка, в том числе энергетического и продовольственного. Широко предоставить свои транспортные и транзитные возможности Афганистану, а так же широко использовать возможности Афганистана для своего экономического и стратегического выхода на Юг.
- Активно и рационально использовать политико-экономические и военно-технические выгоды процесса вывода войск НАТО через «северный маршрут».

Позиции региональных игроков и великих держав

Россия за время непродолжительной «передышки», которая совпадет с уходом сил многонациональной коалиции из Афганистана, должна быть готовой к тому, что ей придется взять на себя дополнительные и в значительной мере усложнившиеся обязательства по обеспечению безопасности ЦАР. Это ей потребуется и для того, чтобы, во-первых, сделать безопасным свое собственное развитие, потому что отгородиться от центральноазиатских проблем при всем желании России не удастся. Во-вторых, это нужно для того, чтобы не быть потесненной с позиций, на которых ей удалось утвердиться в период снижения накала американо-российского соперничества.

Со своей стороны, Россия стремится «вернуться» в Афганистан по разным причинам. Во-первых, это связано с вопросами безопасности и геополитики, то есть с необходимостью участвовать в решении проблем наркопроизводства и непосредственно наблюдать за действиями Вашингтона. Во-вторых, налаживая отношения с Кабулом, Россия, как и все остальные «игроки», преследует чисто экономические интересы; она, в первую очередь, нуждается в рынке сбыта своей военной продукции, а также в дополнительном источнике природных ресурсов.

Все это в свою очередь уже сейчас ставит перед Россией стратегическую задачу выработки адекватного реагирования на складывающуюся ситуацию:

- в краткосрочном плане целесообразно продолжение ограниченного, ситуативного сотрудничества с США и их союзниками по антиталибской коалиции, в особенности в вопросах принятия эффективных мер по борьбе с наркотиками, производимыми на территории Афганистана и поступающими оттуда в Центральную Азию и Россию;
- в долгосрочном плане необходимо принимать меры по укреплению границы с Афганистаном, используя при этом механизмы ОДКБ и ШОС; кроме того, нужно готовиться к налаживанию конструктивных отношений с правительством этой страны, которое будет создано по завершении конфликта, и возможному участию в программах экономического восстановления Афганистана в постконфликтный период.¹⁰

¹⁰ *Вызовы безопасности в Центральной Азии* (М: ИМЭМО РАН, 2013), 150 с.; Морозов, Ю., «Афганистан после 2014 года: стабильность для государств ШОС или новый виток напряженности в Центрально-Азиатском регионе?», *Проблемы Дальнего Востока* (ИДВ РАН), №2 (2013), с. 94–114; Малышева, Д., «Афганский эндшпиль и региональная безопасность», *Мировая экономика и международные отношения* (Москва, ИМЭМО), № 11 (2012), с. 16–23; Малы-

Китай беспокоит возможный переход уйгурского сепаратистского движения под контроль исламистов, что может серьезно усилить потенциал организации «Исламское движение Восточного Туркестана» и превратить СУАР в форпост террористической активности в регионе. Возможная радикализация СУАР может привести к переходу Китая от наблюдательной позиции к активным действиям, предусматривающим, в частности, экономическое вмешательство в афганский конфликт в целях ослабления «Талибана»; немаловажным для страны является и вопрос об участии в разработке разведанных природных ресурсов на территории Афганистана.

Китай подходит к региону с позиций будущей экономической сверхдержавы. Значение Афганистана для Китая обусловлено также обязательствами Пекина по обеспечению безопасности Пакистана, который является союзником Китая в Южной Азии. Китай рассматривает Афганистан и Пакистан как единое территориальное пространство. Нынешний режим в Афганистане воспринимается как режим соперничающий, который может также посягнуть на безопасность Пакистана, заставляя его одновременно противостоять двум угрозам, а обеспечение безопасности Пакистана – императив для Китая.¹¹

Индия максимально заинтересована в выстраивании собственных механизмов влияния на афганскую ситуацию.

Как считают некоторые эксперты, *Исламабад* намеренно стремится сохранить сложную обстановку в пуштунской среде, которая может быть задействована в случае нового индийско-пакистанского военного конфликта.

Взаимодействие *Японии* и *США* в урегулировании афганской проблемы можно охарактеризовать как компромисс между давлением со стороны Вашингтона с целью вовлечения Японии в свои военные акции и стремлением японской элиты сохранить баланс с тем, чтобы, с одной стороны, удовлетворить требования союзника, а с другой – учитывать внутривнутриполитические реалии. Усилия Токио по урегулированию афганской проблемы не сводятся к содействию Вашингтону. Напротив, афганское направление стало вполне самостоятельным направлением японской дипломатии и имеет большой потенциал для развития, особенно в свете скорого вывода иностранных войск и концентрации усилий на послевоенном строительстве.¹²

Япония стремится позиционировать себя как глобального лидера в сфере решения гуманитарных и социально-экономических вопросов. Активное участие в содействии восстановлению Афганистана не только позволяет Токио приобрести новый опыт в решении глобальных проблем, но и становится еще одним шагом на пути к повышению ее международного авторитета. Содействие Афганистану имеет немаловажное значение для Японии и в плане укрепления позиций в Центральной Азии, а также обеспечения энергетической безопасности.

Не осталась в стороне от судьбы Афганистана (и главное – родственных тюркских государств Центральной Азии) *Турция*. Основная идея Анкары состояла в том, чтобы

шева, Д., «Фактор-2014» для Центральной Азии и России», *Международная жизнь* (МИД РФ), № 2 (2014).

¹¹ Чэнь Чжихао, «Стратегические интересы Китая и Индии в Афганистане», *Проблемы Дальнего Востока* (ИДВ РАН), № 6 (2011), с. 18–25.

¹² Добринская, О.А., «Токио: акцент на невоенные аспекты урегулирования в Афганистане», *Азия и Африка сегодня*, № 11 (2012): 12–17.

придать проблеме региональный характер; т.е. привлечь соседние государства к более активному участию в решении афганской проблемы.

Возможные направления многостороннего сотрудничества в Афганистане

Актуальные проблемы многостороннего сотрудничества в Афганистане

Во-первых, сотрудничество в области подготовки национальной армии и полиции, создание условий, гарантирующих от возникновения нового витка гражданской войны.

Во-вторых, формирование «пояса безопасности» вокруг Афганистана, обеспечивающего локализацию исходящего из него угроз и вызовов, а главное – проникновение на территорию государств Центральной Азии базирующихся на территории Афганистана, но имеющих родину своего происхождения Центральную Азию террористических и экстремистских групп.

В-третьих, содействие в борьбе с наркобизнесом в Афганистане, в том числе путем создания механизмов контроля по периметру афганских границ.

В-четвертых, участие в финансировании и практической реализации социальных и инфраструктурных проектов на территории Афганистана.¹³

В-пятых, содействие в организации внутриафганского переговорного процесса и формировании эффективных политических институтов.

В-шестых, содействие выводу сил коалиции из Афганистана.

Имеющиеся программы международного сотрудничества

На сегодняшний день имеется только одна целостная концепция многостороннего сотрудничества в Афганистане – «Большая Центральная Азия». Однако эта концепция вызывает много вопросов, в том числе и с точки зрения поддержания стабильности и безопасности в государствах Центральной Азии.

Программа многостороннего сотрудничества в рамках Группы по Афганистану при ШОС, скорее всего, отсутствует. Во всяком случае, автору данной статьи не удалось с ней ознакомиться. Аналогичный вывод можно сделать по ОДКБ.

¹³ Индия интересуется железорудным месторождением Хаджигек в Центральном Афганистане (разведанные запасы около 500 млн. тонн высококачественной руды, прогнозные вдвое больше). Неподалеку обнаружены месторождения каменного угля, который тоже нужен металлургии. По данным индийских СМИ, проект разработки Хаджигека оценивается в 11 млрд. долларов. КНР намерена стать главным разработчиком крупнейшего в регионе медного месторождения Айнак в 50 км от Кабула. Оно тоже было разведано советскими геологами в 1970–1980-е и считается одним из самых перспективных в Азии (разведанные запасы более 5 млн. тонн, прогнозные до 17 млн. Кроме того, на востоке Афганистана найдены месторождения пегматовых руд – это богатый источник рубинов, бериллов, кунцитов и гидденитов. Но ценны эти месторождения не только драгоценными камнями: пегматитовые поля – также богатейший источник лития, бериллия, тантала, ниобия. Эти редкие металлы крайне важны для самолетостроения, ядерной энергетики, других наукоемких отраслей. Есть данные, что этими ресурсами Афганистана заинтересовались серьезные компании из США.

Имеющийся потенциал международного сотрудничества

Во-первых, это НАТО и США, как главные менеджеры процесса урегулирования в Афганистане.

Во-вторых, возможности, существующие в рамках ОДКБ и ШОС (как в плане наличия опыта в решении обозначенных выше задач, так и в плане наличия соответствующих специализированных структур; наличие соответствующих материальных и финансовых ресурсов, особенно у Китая и России).

В-третьих, актуальность вопроса многостороннего сотрудничества в процессе урегулирования ситуации в Афганистане, объясняемая, прежде всего, тем тупиком, в котором она находится в настоящее время и тем, что, в отличие от США и НАТО, решение проблем Афганистана – насущная задача национальной безопасности государств-членов ШОС и ОДКБ.

В-четвертых, за активное участие ШОС и ОДКБ в процессе урегулирования в Афганистане ратует руководство Афганистана.

В-пятых, пока Афганистан является единственной сферой, где возможно сотрудничество между ШОС, ОДКБ и НАТО.¹⁴

В-шестых, отсутствие вариантов военного решения афганской проблемы; угрозы, исходящие с территории Афганистана, могут быть устранены исключительно политическими и экономическими средствами.

Если смотреть на это несколько шире, речь может идти о многостороннем сотрудничестве в создании новой архитектуры безопасности в Центрально-Азиатском регионе. Здесь может быть использован как опыт всех организаций, занимающихся этой проблемой в регионе в настоящее время, так и опыт Казахстана, наработанный в рамках СВМДА. Действующий в рамках СВМДА механизм диалога позволяет решать конфликтные вопросы не путем вооруженного противостояния, а за столом переговоров. И в этом – большой его плюс, поскольку превентивная дипломатия всегда лучше упреждающих ударов.

Кстати говоря, вполне возможно, что именно на этом направлении удастся достичь наибольшего успеха. Дело в том, что проблем внутреннего свойства в Центральной

¹⁴ Для этого действительно есть серьезные основания:

- очевидное нежелание НАТО «подчищать» за США, неся при этом огромные людские и материальные потери;
- очевидная невозможность решения проблемы урегулирования в Афганистане США и НАТО самостоятельно;
- взаимная заинтересованность ШОС, ОДКБ и НАТО в стабилизации внутренней ситуации в Афганистане;
- признание тремя организациями необходимости борьбы с терроризмом и наркоугрозой;
- усложнившаяся политическая ситуация в Пакистане, требующая поиска альтернативных маршрутов доставки гуманитарных грузов в Афганистан;
- понимание в странах ШОС-ОДКБ и в странах Европы того, что афганская проблема военного решения не имеет;
- сотрудничество в вопросах решения афганских проблем априори подразумевает, что это будут не военные, исключительно политические и экономические средства, следовательно – не вызовет противодействия со стороны талибов.

Азии гораздо больше, нежели внешних угроз, и большинство из них требуют участия в их решении международных организаций.

Проблемы на пути многостороннего сотрудничества

Первая и главная – нежелание США и НАТО допускать ШОС и ОДКБ к процессу урегулирования в Афганистане. Они готовы сотрудничать только на двусторонней основе. Следовательно, первостепенная задача – создать условия для изменения этой позиции.

Вторая проблема – отсутствие многосторонних механизмов финансирования экономических и инфраструктурных проектов (не только по линии ШОС-ОДКБ – НАТО, но и внутри этих организаций). Отсюда задача – создание соответствующих структур и отработка механизма формирования и расходования их бюджета.

Сразу хотелось бы оговориться, что речь не должна идти о предоставлении гуманитарной помощи правительству Афганистана. Как показывает практика, этот путь тупиковый. Международная помощь либо элементарно разворовывается, либо в основной своей массе уходит на оплату услуг международных чиновников. Речь должна идти именно о финансировании конкретных социальных и инфраструктурных проектов.

Третья проблема – наличие в США, странах ЕС, России и государствах ЦАР сложившихся структур (криминальных и правительственных), заинтересованных в сохранении наркотранзита из Афганистана.

Именно это серьезно ограничивает возможности многостороннего сотрудничества по созданию в Центрально-Азиатском регионе условий, позволяющих максимально блокировать экспорт из Афганистана наркотических веществ и идей радикального ислама, а также резко сузить внешнюю финансовую поддержку афганской оппозиции.

Кроме того, решить проблему создания пояса наркобезопасности по периметру афганских границ без участия Пакистана и Ирана не удастся. А без предоставления им статуса полноправного члена ШОС не может быть и речи о всестороннем сотрудничестве с ними в этой сфере.

Четвертая проблема – ограниченные возможности афганского правительства по поддержанию безопасности в стране и принятию нормальных социально-экономических и управленческих решений.

Правительство Хамида Карзая не контролировало большую часть территории страны, власть на местах по преимуществу сосредоточена в руках бывших полевых командиров, которые превратились в неподконтрольных Кабулу всевластных губернаторов, имеющих свои мини-армии.

Большой вопрос вызывает приемлемость для Афганистана демократической модели политического устройства. С одной стороны, она не отвечает традициям этой страны, лишь порождая недовольство и усиливая противоречия между элитами и этническими группами. С другой стороны, последние 30 лет волнений и радикальной децентрализации лишь обострили проблему существования Афганистана как централизованного государства.

Пятая проблема – нарастающие в последние годы трудности во взаимоотношениях между Хамидом Карзаем, политическим руководством США и государств-членов НАТО. По-видимому, именно этим объясняется смена акцентов в планах будущего государственного устройства Афганистана.

Шестая проблема – во-первых, ускоренное формирование национальных сил безопасности серьезно облегчает процесс проникновения талибов в их среду с целью ведения пропагандистской работы. Учитывая менталитет афганцев и их высокую религиозность, можно ожидать перехода при благоприятной ситуации отдельных воинских частей на сторону движения «Талибан» вместе с оружием и боевой техникой. Во-вторых, уже сейчас силы безопасности в сильной степени подвержены процессу коррупции, который только усилится в их среде с передачей им полномочий по наведению порядка в стране. В-третьих, серьезную проблему представляет то, каким будет этнический состав правительственных сил безопасности и не возникнут ли на их базе новые формирования моджахедов. Наконец, возникает вопрос, кто возьмет на себя финансирование процесса подготовки национальных сил безопасности, и сколько это будет стоить.

Седьмая проблема – сложности организации внутриафганского переговорного процесса под эгидой международного сотрудничества. Практическое решение данного вопроса вряд ли возможно. Во-первых, реально роль посредников в диалоге с талибами могут сыграть только две страны – Иран и Пакистан, но большой вопрос – станут ли они выступать в этой роли, находясь на положении изгоев для США и НАТО и не являясь полноправными членами ШОС. Во-вторых, это условия, на которых может быть организован диалог с талибами. Основные условия, на которых движение «Талибан» готово сложить оружие и начать переговоры, известны. Это – изменение конституции страны; вывод иностранных войск; признание движения «Талибан» в качестве части афганской политической системы; открытие представительств движения «Талибан» в городах Афганистана; исключение руководителей движения из «черного списка» Совета Безопасности ООН; освобождение всех талибов из тюрем; проведение выборов под контролем нейтрального временного правительства.

Насколько эти условия приемлемы для США, НАТО и кабульского режима, большой вопрос. Если выполнение некоторых из них – дело времени, то главное условие лидеров повстанческого движения – вывод из Афганистана всех иностранных войск – невыполнимо. Оно не только противоречит стратегии США, но и во много неприемлемо для Х. Карзая, власть которого держалась именно на иностранном военном присутствии. Если войска коалиции уйдут особенно скандально (стремительно и фактически не добившись своих целей), это неизбежно приведет к талибанизации страны, последствия чего предсказать достаточно сложно.

Заключение

На фоне потенциально нестабильного после 2014 года переходного периода и политического вакуума, возникающего в Афганистане, проблема политического урегулирования в Афганистане и погружения в пучину насилия и, возможно, гражданскую войну все еще остается нерешенной. В то время как правительства большинства государств-членов НАТО находятся под давлением выведения своих сил в более быстром темпе, многими ожидается формирование зоны нестабильности для всего региона.

В «проблеме 2014» две основные составляющие – американская и афганская. Американцы за прошедший с 2001 года период создали в регионе ситуацию, которая может развиваться в достаточно узком коридоре. Сохранение их военного присутствия затормозит обрушение ситуации в Афганистане. Однако оно не избавит регион от опасности

распространения исламского экстремизма, поскольку американцы давно сделали ставку на взаимодействие с его представителями. Это проявилось не только в Афганистане, но и в Ливии, в Сирии и других странах. В то же время их уход из страны, скорее всего, ускорит обвал внутренней ситуации и экспорт терроризма в сопредельные страны.

Фактически, Афганистан представляет собой неудавшийся эксперимент централизованной демократии, страна находится на пути к расколу; при этом некоторые районы контролируются талибами, а во многих других существует нестабильное правление неконтролируемых лидеров.

Сами афганцы, судя по всему, осознают ведение внутренними и внешними силами большой закулисной политической игры. Она может законсервировать нынешнюю ситуацию, а может кончиться и разделом страны (что впишется в американскую стратегию «балканизации» региона), и двоевластием, и возвращением талибов, и гражданской войной. Всего этого можно избежать только в одном случае. Нужно, чтобы афганцы, наконец, договорились между собой, пожертвовав хроническим противостоянием между нацменьшинствами, составляющими половину населения страны, и пуштунами (Движение Талибан в массе своей – пуштунское) ради прекращения войны, десятилетиями изматывающей Афганистан.

Пентагон намерен добиться постоянного статуса для своих военных баз в Афганистане с целью достижения официально декларируемых им целей – укрепления демократии, искоренения международного терроризма и наркопроизводства. Помимо этого, политологи выделяют и другие, менее гласные цели Вашингтона – противодействие влиянию России, Китая и Индии в регионе, усиление давления на Иран, создание плацдарма для расширения доступа к энергоресурсам Каспийского моря.

Очевидно, что ход событий в Афганистане будет продолжать оказывать влияние и на соседние страны. И наоборот, ситуация в этой стране во многом формируется особыми интересами этих стран. Соседние с Афганистаном страны, таким образом, ключевые заинтересованные стороны в будущем Афганистана. Но и политические конфликты и споры в регионе привели к нестабильности в Афганистане на протяжении десятилетий и до сих пор препятствуют конструктивному региональному или хотя бы двустороннему сотрудничеству. Следует особо отметить, интересы Индии и Пакистана в Афганистане воспринимаются, как правило, с точки зрения их стратегического соперничества за власть и влияние. Существует острая политическая конкуренция между этими двумя странами в Афганистане, движимыми реальными или воображаемыми проблемами безопасности. Иран, с другой стороны имеет сильную заинтересованность в стабильности в Афганистане – и не в пользу режима талибов. В то же время, однако, позиция иранского правительства по устранению присутствия США в Афганистане перевешивают общие интересы в стабилизации в Афганистане. Иран порой одновременно поддерживает обе стороны: талибов и кабульское правительство.¹⁵

Таким образом, все соседние с Афганистаном страны считают, что они имеют законные интересы в ходе событий в Афганистане. Они поддерживают стабильный и независимый Афганистан, пока преследуются их интересы. Имея это в виду, международные

¹⁵ См.: Дархор, М., А. Салехи, «Новая геополитическая ситуация вокруг Афганистана и ее влияние на национальную безопасность Ирана», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулера, Швеция), № 1 (2014), с. 63–78.

решения будут только тогда плодотворными, когда с согласия соседних стран, имеющих различные, а иногда даже противоречащие интересы в Афганистане, в зависимости от их стратегического сотрудничества с союзниками внутри и за пределами Афганистана. Тем не менее, повышение безопасности и экономической интеграции в Афганистане окажется полезным для соседних стран, за счет улучшения своего положения в области безопасности и увеличения торговых отношений в регионе.

На государственном уровне вопрос возможности трансформации геополитической ситуации в Центральной Азии в связи с предстоящим выводом войск НАТО из Афганистана не ставится. Однако экспертное сообщество в настоящее время именно этот фактор рассматривает как ключевой в возможной дестабилизации региональной ситуации.

Исходя из сложившейся ситуации с урегулированием в Афганистане, политика стран Центральной Азии в этом вопросе вероятнее всего будет ориентирована на активизацию усилий по налаживанию политического диалога с Афганистаном (со всеми политическими силами внутри Афганистана), странами-соседями и ведущими центрами сил, заинтересованными в сохранении единой афганской государственности; оказание содействия в разрешении социально-экономических проблем Афганистана, поддержку проектов, направленных на формирование жизнеспособной и развивающейся экономики Афганистана.

Узбекистан и Туркменистан, вероятнее всего будут исходить из активизации деятельности в двусторонних форматах, Таджикистан, Казахстан и Киргизия – опираться на многосторонние структуры, вовлеченные в процесс афганского урегулирования.

Основные источники

1. Абдуллоев, Р., «Этнополитические процессы в Афганистане после 2001 года», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №1 (2013), с. 7–16 (на рус. и англ. яз.).
2. Абдуллоев, Р., «Пуштуны в политической жизни Афганистана», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), № 3 (2013), с. 85–95. (на рус. и англ. яз.)
3. Абдуллоев, Р., «Влияние этнического фактора на становление афганской государственности», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №1 (2014), с. 145–154 (на рус. и англ. яз.).
4. Акимбеков, С., «Проблемы либерализации Афганистана в период новой демократии (1963–1973)», *Казахстан в глобальных процессах* (ИМЭП), №1 (2014), с. 94–109.
5. Акимбеков, С., «Выход из афганского тупика?», *Центр Азии* (Алматы), №2 (2014), с. 45–49.
6. «Афганистан в 2014 г. и после: пространство возможностей или нависшая опасность», *Индекс безопасности* (ПИР-Центр), № 2 (2014): 87–104.
7. Басов, В.В., *Национальное и племенное в Афганистане. К пониманию невоенных истоков афганского кризиса* (Москва: НИЦ ФСКН, 2011), 354 с.
8. Белокрыницкий, В.Я., Каменев, С.Н., «Афганистан и Пакистан: состояние и перспективы?», *Восток–Orient* (Москва, ИВ РАН), №4 (2012): 165–170.
9. Бобокулов, И., «Афганская трансформация: приоритеты и ключевые проблемы», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №2 (2013): 19–40 (на рус. и англ. яз.).

10. Гай, Дж.С., «Не будьте излишне оптимистичны в своих пораженческих настроениях!», *Казахстан в глобальных процессах* (ИМЭП), №4 (2013): 62–70.
11. Дархор, М., Кафи, С., Садати, С.Х., «Стратегия Соединенных Штатов Америки и национальная безопасность Афганистана», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №3 (2013): 38–47 (на рус. и англ. яз.).
12. Дархор, М., Салехи, А., «Новая геополитическая ситуация вокруг Афганистана и ее влияние на национальную безопасность Ирана», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №1 (2014): 63–78 (на рус. и англ. яз.).
13. Искандаров, К., «Фактор Пакистана в афганском конфликте», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №3 (2013): 96–111 (на рус. и англ. яз.).
14. Искандаров, К., «Президентские выборы в Афганистане: проблемы отложены», *Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии*, №3 (2014): 12–24.
15. Комиссина, И.Н., «Афганские опыты: 20 лет «северному» транзиту», *Проблемы национальной стратегии* (РИСИ), №1 (2013): 116–134.
16. Конаровский, М., «Итоги афганской операции НАТО и сценарии для России», *Международная жизнь* (МИД РФ), №8 (2013): 105–118.
17. Конаровский, М., «Афганистан в политических оценках и практической деятельности ШОС», *Проблемы национальной стратегии* (РИСИ), №2 (2013): 7–21.
18. Конаровский, М., «Афганистан на грани. Чего ждать России после ухода войск НАТО», *Россия в глобальной политике* (Москва), №3 (2014).
19. Коргун, В.Г., «Мирный процесс в Афганистане», *Азия и Африка сегодня* (ИВ РАН, ИАФ РАН), №6 (2013): 13–17.
20. Коргун, В.Г., «Кто сказал, что НАТО уходит из Афганистана?», *Индекс безопасности* (ПИР-Центр), №2 (2014): 105–108.
21. Лаумулин, М.Т., «Проблема 2014 года: сценарии развития ситуации в Афганистане и Центральной Азии», *Казахстан в глобальных процессах* (ИМЭП), №2 (2013): 55–80.
22. Лаумулин, М.Т., «Безопасность Центральной Азии в контексте ситуации в Афганистане после 2014 года», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №3 (2013): 7–22 (на рус. и англ. яз.).
23. Малышева, Д., «'Фактор-2014' для Центральной Азии и России», *Международная жизнь* (МИД РФ), №2 (2014).
24. Махмудов, Р.Б., «Афганистан – концептуальный вызов для внешней политики США», *Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии*, №3 (2014): 25–34.
25. Мендкович, Н., «Уроки на будущее. Военные итоги афганской кампании НАТО», *Россия в глобальной политике* (Москва) 11:2 (2013).
26. Морозов, Ю., «Афганистан после 2014 года: стабильность для государств ШОС или новый виток напряженности в Центрально-Азиатском регионе?», *Проблемы Дальнего Востока* (ИДВ РАН), №2 (2013): 94–114.
27. Морозов, Ю.В., «Американская стратегия в Афганистане после 2014 г.: стабильность или новый виток напряженности в регионе?», *США–Канада* (ИСКАН), №7 (2013): 33–52.
28. *Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства* (Москва: ИДМРР-ЦСВИ, 2014), 32 с.

29. Окимбеков, У.В., «Афганистан: проблемы совместного использования вод трансграничных рек», *Азия и Африка сегодня* (ИВ – АФ РАН), №10 (2013): 39–43.
30. Попов, Д.С., «Участие стран Центральной Азии в снабжении американских войск в Афганистане», *Проблемы национальной стратегии* (РИСИ), №1 (2014): 62–80.
31. Смагулов, А., «Вооруженное противостояние в Афганистане и политико-экономическое развитие Центральной Азии», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №2 (2013): 139–153 (на рус. и англ. яз.).
32. Сафранчук, И.А., «Международный фактор и результаты второго тура выборов в Афганистане», *Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии*, №3 (2014), с. 2–3.
33. Сафранчук, И.А., «США в Афганистане: официальная линия и альтернативные варианты», *Большая игра* (Москва), №1 (2014), 5–14.
34. Степанкова, Е.А., *Афганистан после 2014: перспективы для России* (Paris: IFRI, 2013), 26 p. (RNV № 71).
35. Степанова, Е.А., «Россия, США и противодействие наркотрафику из Афганистана», *Pro et Contra* (МЦК), №6 (2013), с. 102–119.
36. Степанова, Е.А. (основной автор), *Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы*, Доклад Российско-американской рабочей группы по афганскому наркотрафику (Нью-Йорк: Институт Восток–Запад, 2014), 60 с.
37. Сыроежкин, К., «'Проблема 2014' и безопасность в Центральной Азии», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №3 (2013): 23–37 (на рус. и англ. яз.).
38. Руттиг, Т., «Дорога через Катар: путь в тупик? Возможности и препятствия для политического решения в Афганистане с участием 'Талибана'», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №3 (2013): 48–60 (на рус. и англ. яз.).
39. Федулова, Н.Г., «Центральная Азия после вывода иностранных войск из Афганистана», *Россия и новые государства Евразии* (ИМЭМО), №IV (2013): 32–49.
40. Царик, Ю., *Афганское наркопроизводство как угроза международному миру и безопасности* (Минск: ЦСВИ, 2014), 88 с.
41. Цветкова, Н.А., «Информационная война талибов: Вашингтон в обороне», *Азия и Африка сегодня* (ИВ – АФ РАН) №1 (2013): 10–16; №2, с. 23–26.
42. Юлдашева, Г., «Ирано-афганские отношения в преддверии вывода американских войск из Афганистана», *Центральная Азия и Кавказ* (Лулеа, Швеция), №3 (2013): 112–124 (на рус. и англ. яз.).
43. Coburn, Noah, "The Political Economy of Withdrawal and Transition in an Afghan Market Town," *Central Asia Policy Brief No.12* (Washington: The George Washington University, October 2013), 5 p.
44. Dhaka, A., "Factoring Central Asia into China's Afghanistan policy," *Journal of Eurasian Studies* 5:1 (2014): 97–106.
45. Giustozzi, A., "The Next Congo: Regional Competition for Influence in Afghanistan in the Wake of NATO Withdrawal," *Central Asia Policy Brief. No.10* (Washington: The George Washington University, September 2013), 13 p.
46. Gussarova, A., "Withdrawal of Troops from Afghanistan in the Strategy of NATO Countries," *Central Asia's Affairs* (Almaty, KazISS), №1 (2013): 26–31.

47. Gussarova, A., "EU Strategy for Afghanistan," *Central Asia's Affairs* (Almaty, KazISS), no. 4 (2013): 11–14.
48. Harnisch, S., "German Afghanistan Policy after 2014" (Heidelberg: Institute of Political Science, 2013), 12 p.
49. Hopkins, Benjamin D. and Magnus Marsden, *Beyond Swat: History, Society and Economy along the Afghanistan–Pakistan Frontier* (London: Hurst, 2013), xvi+352 pp.
50. Izimov, R., "Afghan Problem After 2014 (by Chinese Experts' Estimates)," *Central Asia's Affairs* (Almaty, KazISS), №2 (2013): 29–31.
51. Laumulin, M., "Central Asia: Security in the Context of Post-2014 Afghanistan," *Central Asia and Caucasus* (Lulea, Sweden), no. 3 (2013): 7–20.
52. Laumulin, M., "Central Asia and Post-2014 Afghanistan in the Security Context," *Central Asia's Affairs* (Almaty, KazISS), no.3 (2013): 4–14.
53. Laumulin, M., "Regional Efforts on the Central Asia States regarding Afghanistan," in *ISAF's withdrawal from Afghanistan – Central Asian perspectives on regional security*, ed. Johan Norberg and Erika Holmquist (Stockholm: FOI, 2014), pp. 66–73.
54. Norberg, Johan, and Erika Holmquist, eds., *ISAF's withdrawal from Afghanistan - Central Asian perspectives on regional security* (Stockholm: FOI, 2014), 120 p.
55. Olsson, Stefan, Erika Holmquist, Samuel Bergenwall, and Helene Lackenbauer, *Afghanistan after 2014: Five Scenarios* (Stockholm: FOI, 2012), 100 p.
56. Snetkov, Aglaya, and Stephen Aris, eds., *Other Sides of Afghanistan. The Regional Dimensions to Security* (London: Palgrave Macmillan, 2013), 304 p.
57. Starr, S. Frederic, and Andrew C. Kuchins, *The Key to Success in Afghanistan. A Modern Silk Road Strategy* (Washington, D.C.: Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program – A Joint Transatlantic Research and Policy Center, Johns Hopkins University-SAIS, 2010), 48 p.
58. Starr, S. Frederic, *Finish the Job: Jump-Start Afghanistan's Economy* (Washington, D.C.: Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program – A Joint Transatlantic Research and Policy Center, Johns Hopkins University-SAIS, 2012), 55 p.
59. Stepanova, Ekaterina, "Russia's Concerns Relating to Afghanistan and the Broader Region in the Context of the US/NATO Withdrawal," Report by U.S.–Russia expert group on the Afghan narcotics trafficking, Policy Research Papers (Barcelona: CIDOB, June 2013), 23 p.
60. Stepanova, Ekaterina (principal author), *Afghan Narcotraficking: A Joint Threat Assessment*, Report by U.S.–Russia expert group on the Afghan narcotics trafficking (N.Y.: EastWest Institute, 2013), 60 p.
61. Syroyezhkin, Konstantin, "Problem–2014 and Central Asian Security," *Central Asia's Affairs* (Almaty, KazISS), no. 2 (2013): 13–22.
62. Tadjbakhsh, Shahrbanou, *Central Asia and Afghanistan: Insulation on the Silk Road, Between Eurasia and the Heart of Asia* (Oslo: Peace Research Institute, 2012), x + 62 pp.
63. Tairov, Rafik A., "The Afghan Army in the Context of National Security," *Afghanistan Regional Forum*, no. 11 (Washington, October 2013), 9 p.
64. Williams, Brian G., *Afghanistan Declassified: a Guide to America's longest War* (Harrisburg: University of Pennsylvania Press, 2012), xii+248 pp.

Глава 4

Формирование евразийского экономического союза и развитие организации договора о коллективной безопасности

А.В. Русакович

Одной из основных тенденций развития международных отношений является устойчивое развитие интеграционных объединений, что характерно и для постсоветского пространства. Региональные организации на постсоветском пространстве были сформированы в 1990–2000-х гг., в том числе по инициативе России. Существование и развитие данных организаций в настоящее время отражает стремление руководства РФ превратить государство в мировой центр силы и с помощью интеграционных военно–политических и экономических объединений сформировать по периметру своих границ систему союзных государств. Данная проблема приобрела актуальный характер в 2014 г., когда стремление Украины к ассоциации с ЕС встретило жесткую реакцию в Кремле и вызвало кризис в европейских отношениях.

В настоящее время наиболее значимым интеграционным проектом российского руководства на постсоветском пространстве является формирование Евразийского экономического союза. В экспертных и политических кругах данный проект получил определение «евразийской интеграции», который геополитически и геоэкономически является конкурентным по отношению к европейской интеграции. Вместе с тем экономическое содержание проекта на этапе его формирования соответствует существующей либерально-рыночной парадигме развития постсоветского пространства.

Предпосылки и особенности евразийской интеграции

В настоящее время в связи с активизацией интеграционных процессов на постсоветском пространстве значимым трендом экспертных и научных работ является сравнительный анализ европейской и евразийской интеграции, их конкурентного и партнерского потенциалов.¹ Безусловно, Европейский союз – наиболее эффективный проект в мире, позволяющий учитывать национальные интересы государств–членов в реализации проектов

¹ Трещенков, Е., «Европейская и евразийская модели интеграции: пределы соизмеримости», *Мировая экономика и международные отношения*, № 5 (2014): 31–41.

экономической и политической интеграции и выступать в качестве глобального игрока на международной арене. Следует отметить, что европейская интеграция прошла длительный и сложный путь. В свою очередь, постсоветская интеграция в своем развитии также основывается на общих закономерностях интеграции как одного из проявлений глобализации и вместе с тем имеет ряд особенностей. В первую очередь следует отметить, что постсоветские государства в недалеком прошлом являлись составными частями единого федеративного социалистического государства. После распада СССР в рамках СНГ были решены проблемы правопреемства, раздел собственности единого государства, была предпринята попытка разрешения региональных конфликтов. В целом в регионе продолжались процессы дезинтеграции, связанные как с несовпадением региональных интересов государств-участников СНГ, так и с недоверием политических элит государств к созданию наднациональных органов, хотя бы и в отдаленном отношении напоминающих о едином государстве. На постсоветском пространстве сложился новый формат межгосударственных отношений, связанный с феноменом «постсоветской идентичности». Вместе с тем выявилось, что система отношений между республиками, существовавшая в рамках единого государства, обладает значительными инерционными возможностями, многие элементы, составлявшие ранее экономический, политический, общественный механизм СССР, продолжали действовать на постсоветском пространстве. Второе важное отличие – интеграционные проекты реализовывались в сложнейших условиях становления национальной государственности, трансформации политической, экономической систем, изменения мировоззренческих основ. В первой половине 1990-х гг. экономика большинства стран СНГ находилась в кризисном состоянии. Безусловно, подобная среда объективно не способствовала реализации интеграционных проектов. Третья особенность – значительные различия государств региона в экономическом, ресурсном, демографическом, религиозном, цивилизационном отношении, которые существенно затрудняют процессы сближения. И, наконец, четвертая особенность – позиция Российской Федерации, ее подходы к интеграционным проектам, способность российской политической элиты выстроить равноправные, взаимовыгодные и эффективные отношения с постсоветскими государствами в интеграционных объединениях. Существуют также другие вызовы, например, конкуренция со стороны более эффективных интеграционных проектов, в первую очередь Европейского союза.

Начальный этап постсоветской интеграции связан с СНГ. В период формирования СНГ высказывались различные мнения в отношении его будущего: одни политики и эксперты прогнозировали его распад после решения вопросов раздела собственности бывшего СССР; другие, наоборот, возлагали надежды на то, что организация превратится в один из мировых центров силы, позволит эффективно разрешить проблемные вопросы, придаст мощный импульс развитию государств-участников. В целях активизации экономической интеграции в сентябре 1993 г. государства-участники СНГ подписали Договор о создании Экономического союза. Для развития положений этого договора был принят ряд соглашений, в том числе соглашение о создании зоны свободной торговли. Однако существовавшие на тот момент политические и экономические проблемы не содействовали реализации указанных проектов в рамках всего СНГ.

С учетом опыта первой половины 1990-х гг. наиболее подготовленные к сближению постсоветские государства приступили к реализации новых проектов интеграции. Поли-

тические элиты России в этот период сформировали концепцию «разноскоростной интеграции», которая позволяла по примеру стран Европейского союза сформировать новые объединения в рамках СНГ с участием государств, готовых к более продвинутому уровню экономической и политической интеграции. Основу этого ядра составили три страны – Россия, Казахстан, Беларусь. В этот период политическими элитами Казахстана была выдвинута идея евразийской интеграции. Следует отметить, что истоки этой идеи восходят к началу XX в., когда часть российских интеллектуалов и политиков обособили «особый путь» России. По мнению одного из основоположников евразийства Н. Трубецкого, геополитически Евразия объединяет просторы степной зоны от Маньчжурии до Трансильвании, а великороссы, духовно и этнически смешавшиеся с потомками монгольской империи Чингисхана, образовали особый евразийский этнос.²

Основополагающие принципы евразийской идеи в новых условиях были изложены президентом Казахстана Н. Назарбаевым в выступлении в Московском государственном университете в марте 1994 г. Их суть сводилась к следующим положениям: во-первых, развитие интеграции должно осуществляться на основе экономического прагматизма с учетом культурных и цивилизационных факторов; во-вторых, добровольность интеграции на основе осознания его участниками объективной необходимости этого процесса; в-третьих, соблюдение принципов равенства, невмешательства во внутренние дела друга друга, уважения суверенитета и неприкосновенности государственных границ; в-четвертых, наднациональные органы создаваемого объединения должны действовать на основе консенсуса с учетом интересов каждого государства–участника и обладать четкими и реальными полномочиями. В основу институционального подхода к реализации этой теории была положена идея интеграции России с Центрально-азиатскими странами. Президент Казахстана предложил и организационную форму нового объединения – Евразийский Союз Государств.³

На основе инициатив Беларуси, Казахстана, России во второй половине 1990-х гг. на постсоветском пространстве сформировались региональные организации: Центрально-Азиатское сообщество (создано в 1994 г., члены: Казахстан, Узбекистан, Киргизия, Таджикистан), в 2002 г. переименованное в Центрально-Азиатское сотрудничество и в 2006 г. объединенное с Евразийским экономическим сообществом; Сообщество Беларуси и России (1996 г.), трансформированное в Союз Беларуси и России (1997 г.) и в 1999 г. в Союзное государство. В 1995–1996 гг. были достигнуты соглашения о формировании Таможенного союза России, Беларуси, Казахстана, Киргизии и Таджикистана. Перспективные цели и задачи этих государств в экономической сфере были обозначены в феврале 1999 г. в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве.

В начале 2000-х г. российское руководство сформировало новые подходы к региональным проблемам, в отношении стран СНГ сложилась концепция, связанная с усилением политического и экономического присутствия России на постсоветском простран-

² Дугин, А., *Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством* (М.: Арктогея–центр, 1999), с. 635–6.

³ Назарбаев, Н., *Критическое десятилетие* (Алматы: Атамур, 2003), 240 с.; Назарбаев, Н., *Стратегия независимости* (Алматы: Атамур, 2003), 312 с.

стве. Как отмечал министр иностранных дел России И. Иванов, «по существу, Россия была поставлена перед выбором: продолжать рассматривать интеграцию как абсолютную ценность, ради которой стоит идти на любые затраты и уступки партнерам, либо перейти к более прагматическому курсу, учитывающему в первую очередь коренные интересы национальной безопасности и экономического развития страны».⁴ Руководство России во главе с В. Путиным в начале 2000-х гг. основное внимание уделяло двусторонним связям с государствами СНГ, рассматривая данное направление как необходимую предпосылку дальнейшего развития интеграционных процессов, параллельно был инициирован процесс реформирования пространства СНГ. Так, на базе договора о Таможенном союзе Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана в октябре 2000 г. было создано ЕврАзЭС. В мае 2002 г. было осуществлено преобразование Договора о коллективной безопасности в Организацию Договора о коллективной безопасности. Российское руководство также предприняло шаги, направленные на привлечение к процессам интеграции в СНГ Украину. В феврале 2003 г. было принято Заявление Президентов Беларуси, Казахстана, России, Украины о создании Единого экономического пространства и в сентябре того же года лидеры четырех государств подписали Соглашение о формировании Единого экономического пространства и приняли Концепцию формирования Единого экономического пространства. Приостановление Украиной в 2005 г. участия в этом интеграционном проекте привело к тому, что с 2006 г. создание Единого Экономического пространства и формирование Таможенного союза осуществлялось в рамках ЕврАзЭС тремя государствами: Беларусью, Казахстаном и Россией. В 2007 г. три страны подписали Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза и Договор о Комиссии таможенного союза. Сформированные во второй половине 1990 – первой половине 2000-х гг. региональные организации с участием России и Центральноазиатских государств стали институциональными предшественниками Евразийского экономического союза.

В 2010 г. Беларусь, Казахстан и Россия окончательно согласовали подходы в отношении формирования Таможенного союза. Белорусское руководство в ходе переговоров прилагало большие усилия в плане создания благоприятных для экономики условий поставки российской нефти и нефтепродуктов. Таможенный союз трех государств предусматривал создание единой таможенной территории, в пределах которой применяются единые меры регулирования внешней торговли с третьими странами; устанавливается порядок зачисления и распределения таможенных пошлин, налогов и сборов; создаются органы таможенного союза. С января 2009 г. начала функционировать Комиссия Таможенного союза, в июле 2010 г. вступил в силу Таможенный кодекс Таможенного союза.

В конце 2010 г. три страны подписали пакет соглашений по формированию Единого экономического пространства. Основными принципами функционирования ЕЭП были определены обеспечение свободы перемещения товаров, услуг, финансов и трудовых ресурсов в рамках государств–участников. Проект ЕЭП начал реализовываться в рамках ЕврАзЭС с 2012 г.

⁴ Иванов, И., *Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политике страны* (М., 2001), с. 109.

Основные решения в рамках ЕЭП принимает Высший Евразийский экономический совет, ставший преемником Межгосударственного совета Таможенного союза, в котором представлены президенты трех государств. В ЕЭП образован первый на пространстве СНГ наднациональный орган – Евразийская экономическая комиссия, которая с февраля 2012 г. заменила Комиссию Таможенного союза. Евразийская экономическая комиссия функционирует как постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства. Ее основное назначение – обеспечение условий функционирования и развития данных интеграционных объединений и разработка предложений по дальнейшему развитию интеграции. В составе ЕЭК представлены Российская Федерация, Республика Казахстан и Республика Беларусь. ЕЭК имеет статус наднационального органа управления и в своей деятельности руководствуется интересами евразийского сообщества в целом, не мотивируя свои решения интересом какого-либо из национальных правительств.⁵ Решения комиссии обязательны для исполнения на территории стран-участниц Таможенного союза и ЕЭП. ЕЭК принимает решения на коллегиальной основе. Коллегия Евразийской экономической комиссии состоит из 9 членов (по 3 члена коллегии – министра от каждой страны-участницы), один из которых является председателем коллегии комиссии. Председатель и члены коллегии назначаются сроком на 4 года решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств. Деятельность ЕЭК структурирована по функциональным направлениям, которые курируют члены коллегии. В 2014 г. в структуре ЕЭК функционировало 23 департамента, при которых было создано 17 консультативных комитетов для выработки предложений и проведения консультаций с представителями государств-членов.⁶

Основными направлениями деятельности Евразийской экономической комиссии являются следующие сферы: зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин; установление торговых режимов в отношении третьих стран; статистика внешней и взаимной торговли; макроэкономическая политика; конкурентная политика; промышленные и сельскохозяйственные субсидии; энергетическая политика; естественные монополии; государственные и (или) муниципальные закупки; взаимная торговля услугами и инвестициями; транспорт и перевозки; валютная политика; охрана и защита результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг; трудовая миграция; финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг); таможенно-тарифное и нетарифное регулирование; таможенное администрирование и др. Как отмечается в материалах ЕЭК, один из главных принципов деятельности ЕЭК – поддержание всестороннего диалога с ключевыми партнерами на межгосударственном уровне и на уровне непосредственной работы с бизнес-сообществом.⁷

Формирование и деятельность ЕЭП осуществляется с учетом норм и правил Всемирной торговой организации. Беларусь на этапе запуска ЕЭП рассчитывала на вступ-

⁵ «О Евразийской экономической комиссии» (Электронный ресурс), Евразийская экономическая комиссия, 2014, режим доступа: <http://eurasiancommission.org/ru/Pages/about.aspx> (дата доступа: 14.11.2014).

⁶ Там же.

⁷ «О Евразийской экономической комиссии».

ление стран–участников во Всемирную торговую организацию с минимальным временным разрывом. В связи с вступлением России в 2012 г. в ВТО Беларусь и Казахстан, которые находились вне этой организации, были вынуждены корректировать свою экономическую политику. В соответствии с договором о функционировании Таможенного союза обязательства, которые приняты странами ТС в качестве условий присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках ТС, и решений, принятых его органами. Как отмечали белорусские эксперты, в таком случае прогнозировалось увеличение конкуренции на российском рынке для белорусской продукции. Беларуси также пришлось снижать барьеры на пути ряда импортных товаров, в то же время условия для белорусского экспорта не улучшились. Беларусь и Казахстан не могли использовать механизмы ВТО для защиты своих экономических интересов, что создавало для стран дополнительные сложности.

На этапе запуска ЕЭП перспективы этого объединения оценивались достаточно оптимистично. По оценкам экспертов Евразийского банка развития, суммарный эффект от развития интеграционных связей в рамках ЕЭП за период 2011–2030 гг. может дать Беларуси 15 % дополнительного прироста ВВП, для Казахстана – 3.4 % ВВП, для России – 1.9 % ВВП.⁸

На этапе начала деятельности ТС Беларусь в 2011 г. столкнулась с рядом сложностей. Руководство республики, ссылаясь на существующую модель социально-экономического развития и существенное отличие структуры белорусской экономики от партнеров, предприняло ряд мер для получения особого статуса в рамках объединения и отсрочки введения отдельных процедур. В частности, это касалось унификации валютного регулирования, снижения государственной поддержки сельского хозяйства, координации показателей внешнего долга, дефицита бюджета и инфляции. Необходимо отметить, что чувствительные для белорусской экономики вопросы, связанные с поставками нефти и газа из России, были вынесены за рамки положений ТС и ЕЭП и решались на двусторонней основе. После сложных переговоров в конце 2011 г. Россия и Беларусь пришли к согласованным решениям в области поставок газа и нефти, что позволило Беларуси, по информации официальных властей, получить экономию в размере от 3 до 4 млрд. долл. США в течение 2012 г.⁹ 2011 год в целом был крайне сложным для экономики Беларуси: валютно-финансовый кризис ослабил конкурентные возможности белорусской экономики, в результате более чем 100 % годовой инфляции произошло падение доходов населения. В более негативной форме, чем ожидалось, проявились и отдельные отрицательные стороны создания Таможенного союза, в частности, увеличение таможенных пошлин на легковые автомобили привело к вывозу из страны около 2 млрд. долл. США в

⁸ Кожемякин, А., «Беларуси предрекают очень светлое будущее в ЕЭП» (Электронный ресурс), *Новости Содружества Независимых Государств*, 24.01.2012, режим доступа: www.cisnews.org/news/by/5087-belarusi-predrekayut-ochen-svetloe-budushee-v-eep.html (дата доступа: 26.11.2014).

⁹ «Александр Лукашенко выступил на постоянно действующем семинаре руководящих работников республиканских и местных органов власти» (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 15 декабря 2011, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-vystupil-na-postojanno-dejstvujuschem-seminare-rukovodjaschix-rabotnikov-respublikanskix-5155/ (дата доступа: 16.10.2014).

2011 г. вследствие приобретения белорусскими гражданами автомобилей за пределами ТС.¹⁰ В условиях кризиса произошло увеличение кредитной зависимости Беларуси, причем основным кредитором становится Россия, усилилось присутствие российского капитала в Беларуси. По мнению белорусского президента А. Лукашенко, создание ЕЭП стало нелегким компромиссом для Беларуси: «за Единое экономическое пространство Беларусь заплатила дорого. Но есть все основания быть убежденным, что этот «риск» окупится».¹¹

Подходы руководства Беларуси, Казахстана и России к евразийской интеграции

В ноябре 2011 г. президенты России, Беларуси и Казахстана подписали Декларацию о евразийской экономической интеграции, в которой заявили о переходе к следующему этапу интеграции — Евразийскому экономическому союзу, который планировалось создать на базе Таможенного союза и Единого экономического пространства к 2015 г.: «стороны будут стремиться завершить к 1 января 2015 года кодификацию международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и на этой основе создать Евразийский экономический союз».¹² В декларации было отмечено, что дальнейшее развитие интеграции трех стран отвечает их национальным интересам, способствует решению общих задач по повышению благосостояния и качества жизни граждан, устойчивому социально-экономическому развитию, модернизации и усилению национальной конкурентоспособности в рамках глобальной экономики.

Общие подходы российского руководства к евразийской интеграции в формате Евразийского экономического союза были изложены в статье главы российского правительства В. Путина в октябре 2011 г. в газете «Известия».¹³ Как было подчеркнуто, данный проект является исторической вехой не только для трех стран, но и для всех государств на постсоветском пространстве и обусловлен процессами в СНГ, которые осуществлялись на протяжении последних двадцати лет: «речь идет о превращении интеграции в понятный, привлекательный для граждан и бизнеса, устойчивый и долгосрочный проект, не зависящий от перепадов текущей политической и любой иной конъюнктуры».¹⁴ В статье содержался перечень первоочередных мероприятий, необходимых для реализации нового интеграционного проекта: согласованные действия в макроэкономике, обеспече-

¹⁰ Пресс-конференция представителям белорусских и зарубежных СМИ, 23 декабря 2011 года (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/press-konferentsija-predstaviteljam-belorusskix-i-zarubezhnyx-smi-5967 (дата доступа: 10.11.2014).

¹¹ Лукашенко, А., «О судьбах нашей интеграции» (Электронный ресурс), *Известия*, 17 октября 2011 г., режим доступа: <http://izvestia.ru/news/504081> (дата доступа: 16.10.2014).

¹² Декларация о евразийской экономической интеграции, Москва, 18 ноября 2011 года (Электронный ресурс), *КонсультантПлюс. Беларусь* (Минск, 2011).

¹³ Путин, В., «Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня» (Электронный ресурс), *Известия*, 3 октября 2011 г., режим доступа: <http://izvestia.ru/news/502761> (дата доступа: 10.10.2014).

¹⁴ Там же.

нии правил конкуренции, сфере технических регламентов и сельскохозяйственных субсидий, транспорта, тарифов естественных монополий; далее – переход к единой визовой и миграционной политике. В. Путин определил контуры нового проекта: во-первых, это «модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом»; во-вторых, Евразийский союз будет формироваться путем постепенного слияния Таможенного союза, Единого экономического пространства и являться своего рода центром дальнейших интеграционных процессов; в-третьих, создание Евразийского союза будет дополнять интеграционные проекты в рамках Содружества Независимых Государств и придаст дополнительный импульс развитию СНГ; в-четвертых, Евразийский союз является открытым проектом для других стран СНГ.¹⁵ По мнению В. Путина, «Евразийский союз будет строиться на универсальных интеграционных принципах как неотъемлемая часть Большой Европы, объединенной едиными ценностями свободы, демократии и рыночных законов» и не противопоставляется Европейскому союзу и вхождение в Евразийский союз, помимо прямых экономических выгод, позволит «каждому из его участников быстрее и на более сильных позициях интегрироваться в Европу».¹⁶

В начале 2010-х гг. задача формирования Евразийского экономического союза рассматривалась российским руководством в качестве важнейшего приоритета на постсоветском пространстве. По мнению российской политической элиты, создание этой международной организации позволит России максимально задействовать взаимовыгодные хозяйственные связи на пространстве СНГ. Как подчеркивалось в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной в феврале 2013 г., в перспективе данная организация сможет «стать определяющей будущее стран Содружества моделью объединения, открытого для других государств».¹⁷ В глобальном измерении «строящийся на универсальных интеграционных принципах новый союз призван стать эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом».¹⁸

Белорусская сторона выступила активным сторонником евразийской интеграции. Это было обусловлено сложившимся к этому времени уровнем экономического взаимодействия с Россией и другими государствами СНГ в рамках интеграционных объединений, прочной «привязкой» экономики республики к российскому рынку, значительной зависимостью экономики от поставок российских энергоносителей, сложными политическими отношениями с Западом. Белорусское руководство в 2000-х гг. рассматривало интеграционные проекты на постсоветском пространстве в качестве одного из магистральных направлений внешней политики и активно участвовало в интеграционных проектах на постсоветском пространстве, высшим уровнем которых являлось Союзное государство

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации, утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. (Электронный ресурс), Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт, 2014, режим доступа: [http://www.mid.ru/bdcmp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!](http://www.mid.ru/bdcmp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument) OpenDocument (дата доступа: 22.10.2014).

¹⁸ Там же.

Беларуси и России. В силу политических противоречий с Европейским союзом, которые касались направленности конституционных преобразований в Беларуси в 1996 г., белорусское руководство не рассматривало в качестве перспективного направления внешней политики участие в процессах европейской и евроатлантической интеграции. Следует также отметить, что и интеграция с Россией осуществлялась сложно: ряд положений договора о Союзном государстве 1999 г. и программы действий по его реализации не были выполнены, между Россией и Беларусью в 2000-х гг. обозначились противоречия относительно проекта Конституционного акта, условий и цен на поставляемые российские нефть и газ, условий доступа российского бизнеса, участия Беларуси в программе ЕС «Восточное партнерство» и другим вопросам. В начале 2000-х гг. руководство Беларуси основные усилия сосредоточило на укреплении национальной государственности, проведении многовекторной внешней политики. С учетом геополитического положения страны, развивающихся интеграционных процессов на востоке и западе Европы представители белорусского руководства обосновали в качестве возможного сценария развития «интеграцию интеграций» как вариант объединения двух экономических блоков.¹⁹

Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, принятая в ноябре 2010 г., в качестве мер по защите от внешних угроз национальной безопасности предусматривала сохранение и укрепление основ Союзного государства, реализацию имеющегося конструктивного потенциала стратегического партнерства с Российской Федерацией; развитие полноформатных отношений с государствами Европейского союза, поддержание активного диалога с ЕС по всему спектру вопросов, представляющих взаимный интерес, с перспективой заключения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, а также отмены дискриминационных мер в отношении белорусского государства; последовательное наращивание вовлеченности Республики Беларусь в общеевропейские объединительные процессы, в первую очередь предполагающие активное участие в международных проектах, связанных с производством и транспортировкой энергоресурсов, эксплуатацией транспортных коридоров.²⁰ На четвертом Всебелорусском народном собрании в 2010 г. президент республики А. Лукашенко выдвинул важный тезис о том, что «наиболее оптимальной для нас является стратегия «равной приближенности» к Востоку и Западу. Именно она дает шанс максимально эффективно использовать выгодное географическое положение, транзитный и промышленный потенциал нашей страны».²¹

Принципиальные подходы белорусского руководства относительно евразийской интеграции были изложены в статье президента А. Лукашенко «О судьбах нашей интеграции», опубликованной в газете «Известия» в октябре 2011 г. Как было подчеркнуто в статье, определенным «ориентиром» для дальнейшей работы трех государств по продвижению интеграции должны являться наработки, достигнутые в ходе реализации про-

¹⁹ Мартынов, С., «ЕС – Беларусь: требование времени», *Беларусь в мире*, № 2 (2002), с. 7.

²⁰ Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 (Минск, 2011).

²¹ «Наш исторический выбор – независимая, сильная и процветающая Беларусь», Доклад Президента Республики Беларусь Александра Лукашенко на четвертом Всебелорусском народном собрании, Советская Белоруссия, 2010, 7 декабря, с. 8.

екта Союзного государства Беларуси и России. Представление о будущем союзе было сформулировано на основе следующих положений: создаваемая конструкция продвинутой интеграции должна быть прочной; механизм союза должен гарантировать равенство, соблюдение и защиту прав всех его участников, равные условия для хозяйствующих субъектов; должны быть созданы предпосылки для дальнейшей модернизации экономики и внедрения инноваций. В рамках объединения предполагалась реализация консенсусного принципа формирования наднациональных органов и сохранение суверенитета государств-участников. Президент А. Лукашенко подчеркнул, что Евразийский союз видится как неотъемлемая часть общеевропейской интеграции и «Беларусь, находясь на стыке двух интеграционных союзов, особо заинтересована в их взаимном сближении».²² В апреле 2014 г. накануне подписания Договора о Евразийском экономическом союзе, белорусский президент подтвердил позицию республики относительно активного участия в процессах евразийской интеграции, отметив, что 2014 г. будет ключевым в вопросах экономической интеграции Беларуси, Казахстана и России, перед которыми стоит задача закрепить и расширить выгоды от интеграции.²³

Подходы руководства Казахстана в отношении евразийской интеграции были сформулированы в статье президента Н. Назарбаева «Евразийский союз: от идеи к истории будущего» в газете «Известия» в октябре 2011 г., в которой было продолжена дискуссия об интеграции на постсоветском пространстве, которую начали глава правительства России В. Путин и президент Беларуси А. Лукашенко. Как было отмечено в статье, «в моей идее о создании Евразийского Союза никогда не было и нет ни маниловщины, ни заслоняющего будущее политического ностальгизма. В ее основе всегда был и остается прагматичный подход, отрицающий любые формы насилия политики над экономикой, какими бы благими намерениями или целесообразностями они не прикрывались».²⁴ Данный подход ограничивает евразийскую интеграцию в обозримом будущем исключительно экономическими рамками. На эту позицию руководства Казахстана обращают внимание российские исследователи.²⁵

По мнению президента Казахстана, Евразийский союз должен изначально создаваться как конкурентоспособное глобальное экономическое объединение на основе региональной инновационной технологической кооперации. Ряд положений, выдвинутых в статье, определяли Евразийский союз, во-первых, как открытый проект, во-вторых, как прочное звено, связывающее евроатлантический и азиатский ареалы развития, в-третьих, как самостоятельное региональное финансовое объединение, которое будет

²² Лукашенко, «О судьбах нашей интеграции».

²³ Послание Президента белорусскому народу и Национальному собранию, 22 апреля 2014 года (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-obraschaetsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-8549 (дата доступа: 16.10.2014).

²⁴ Назарбаев, Н., «Евразийский союз: от идеи к истории будущего» (Электронный ресурс), *Известия*, 25 октября 2011 г., режим доступа: <http://izvestia.ru/news/504908#ixzz3FkDpE8Hf> (дата доступа: 16.10.2014).

²⁵ Трещенков, Е., Европейская и евразийская модели интеграции: пределы соизмеримости, *Мировая экономика и международные отношения*, № 5 (2014), с. 31–41.

частью новой глобальной валютно-финансовой системы, в-четвертых, геоэкономическое и геополитическое развитие евразийской интеграции должно идти исключительно эволюционным и добровольным путем, в-пятых, создание Евразийского союза возможно только на основе широкой общественной поддержки. Наряду с участием в формировании структур евразийской интеграции руководство Казахстана не исключало создания других структур региональной интеграции – например, Центрально-Азиатского союза.²⁶

С конца 2011 по май 2014 г. представителями государств и Евразийской экономической комиссии осуществлялась подготовка Договора о Евразийском экономическом союзе. По информации представителей ЕЭК, в ходе подготовки документ было использовано 236 международных договоров, 68 международных договоров в рамках ТС и ЕЭП прекратили свою деятельность в связи с созданием ЕАЭС. К работе над документом на разных этапах привлекалось свыше 700 экспертов. Проект договора был несколько раз обсужден в ходе встреч президентов трех стран. Основными вопросами, которые вызвали дискуссию, являлись: вопрос трансформации ЕврАзЭС, проблема делегирования наднациональных полномочий органам ЕАЭС, вопрос о темпах формирования единого экономического пространства, унификация финансовых систем, налоговых ставок и т.д. Во время переговоров и работы экспертов над договором о создании ЕАЭС Беларусь и Казахстан выступили за образование на первоначальном этапе переходной структуры – «преемника» ЕврАзЭС, обладающего правосубъектностью. Белорусская сторона предлагала называть ее Евразийским единым экономическим пространством, представители Казахстана – Организацией Договора о Евразийской экономической комиссии. Российская сторона исходила из нецелесообразности создания «промежуточной» структуры и предлагала создать ЕАЭС сразу, без переходного периода.²⁷ Эксперты обращают внимание на тот факт, что формирование Евразийского экономического союза осуществлялось с использованием опыта Европейского союза.²⁸

Одним из основных противоречий в подходах представителей трех государств являлись перспективы Евразийского экономического союза. В ходе переговорного процесса выявилось, что Беларусь и Казахстан, в отличие от России, считают Евразийский союз исключительно экономическим объединением и не предусматривают в ближайшей перспективе возможность политической интеграции. В частности, представители белорусской и казахстанской стороны не поддержали идеи создания наднационального парламента ЕАЭС, планы введения единой валюты.²⁹

В ходе переговоров для белорусской стороны одним из наиболее принципиальных вопросов являлись условия поставок энергоносителей в республику. Необходимо отметить, что после создания Таможенного союза Беларусь полностью перечисляла вывозные пошлины на экспортируемые нефтепродукты, произведенные из российской нефти,

²⁶ Назарбаев, «Евразийский союз: от идеи к истории будущего».

²⁷ Степаненко, А., «Процесс евразийской интеграции стран СНГ», *Международная жизнь*, №9 (Сентябрь 2014), с. 107.

²⁸ Бушуев, М., Гончаренко, Р., «Насколько перспективен план Москвы создать Евразийский союз» (Электронный ресурс), *Deutsche Welle*, 18.12.11, режим доступа: <http://dw.de/p/13UTT> (дата доступа: 16.10.2014); Трещенков, Е., «Европейская и евразийская модели интеграции: пределы соизмеримости», *Мировая экономика и международные отношения*, №5 (2014), с. 31–41.

²⁹ Бушуев, Гончаренко, «Насколько перспективен план Москвы создать Евразийский союз».

в бюджет Российской Федерации. Такой подход отличался от схем, используемых ранее в рамках Союзного государства Беларуси и России. Накануне подписания Договора о Евразийском экономическом союзе президентом Беларуси было проведено специальное совещание, посвященное данной проблеме. В ходе совещания глава белорусского государства отметил, что «к сожалению, это не тот Договор, на который рассчитывала Беларусь, и не тот, о котором изначально заявляли наши партнеры, прежде всего Российская Федерация» и напомнил о том, что первоначальные договоренности трех стран предусматривали, что «правила функционирования экономик трех государств абсолютно одинаковы и находятся в едином правовом поле». ³⁰ В частности, на совещании были подвергнуты критике позиции российской стороны, которая настаивала на том, чтобы вопросы формирования рынков нефти, газа, лекарств, других направлений были отложены на перспективу и в ближайшей перспективе решались на двусторонней основе. Это касалось таких чувствительных для белорусской экономики направлений, как перечисление таможенных пошлин в бюджет России по нефтепродуктам в сумме до 4 млрд. долл. США. В ходе совещания рассматривались вопросы принятия Беларусью при подписании договора специального заявления, в котором была бы определена позиция республики относительно принципов реализации Договора.

29 мая 2014 г. на встрече трех президентов в Астане Договор о Евразийском экономическом союзе был подписан. ³¹ Дополнительно между Беларусью и Россией были подписаны Протокол о внесении изменений в Соглашение о порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин при вывозе за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти и Протокол о внесении изменений в Соглашение о мерах по урегулированию торгово-экономического сотрудничества в области экспорта нефти и нефтепродуктов. В этих документах были определены условия зачисления вывозных таможенных пошлин в бюджет Беларуси. В частности, было зафиксировано, что с 2015 г. в бюджете республики будет оставаться 1.5 млрд. долл. США от вывозных таможенных пошлин, в дальнейшем эта цифра может быть в сторону увеличения. Подписанные документы предусматривали, что до 2025 г., когда должен быть сформирован единый рынок нефти и нефтепродуктов, Беларусь будет полностью обеспечена нефтью для полной загрузки своих нефтеперерабатывающих заводов. ³²

³⁰ «Александр Лукашенко провел совещание накануне заседания Высшего Евразийского экономического совета» (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-provel-soveshanie-nakanune-zasedanija-vysshego-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soveta-8881/ (дата доступа: 16.10.2014).

³¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Электронный ресурс), Евразийская Экономическая Комиссия, 2014, режим доступа: <http://eurasiancommission.org/ru/docs> (дата доступа: 16.10.2014).

³² «Александр Лукашенко принял участие в заседании Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств» (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/belarus-ne-trebuets-nikakix-ustupok-v-protse-ssesie-evrazijskoj-integratsii-8892/ (дата доступа: 16.10.2014).

Основные положения Договора о Евразийском экономическом союзе

Договор о Евразийском экономическом союзе состоит из четырех частей, 28 разделов и 118 статей, а также 33 приложений. Часть первая Договора носит название «Учреждение Евразийского экономического союза», часть вторая – «Таможенный союз», часть третья – «Единое экономическое пространство», часть четвертая – «Переходные и заключительные положения». Согласно Договору о ЕАЭС, Евразийский экономический союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики.³³ В Договоре подчеркнуто, что союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами-членами в соответствии с настоящим Договором, на основе следующих принципов: уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности; уважение особенностей политического устройства государств-членов; обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон; соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции; функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.³⁴ Основными целями Союза являются: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Высшими органами ЕАЭС являются: Высший Евразийский экономический совет (Высший совет), Евразийский межправительственный совет (Межправительственный совет), Евразийская экономическая комиссия (Комиссия, ЕЭК), Суд Евразийского экономического союза (Суд Союза). Право Союза составляют: Договор о Евразийском экономическом союзе; международные договоры в рамках Союза; международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий. Договором предусмотрено, что в случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, а решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии.³⁵

³³ Договор о Евразийском экономическом союзе.

³⁴ Там же.

³⁵ Там же.

Высший совет, в состав которого входят главы государств–членов, является высшим органом организации и рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза. Решения и распоряжения Высшего совета принимаются консенсусом, причем решения, связанные с прекращением членства государства–члена в Союзе, принимаются по принципу «консенсус минус голос государства–члена, уведомившего о своем намерении прекратить свое членство в Союзе». Высший совет осуществляет следующие основные полномочия: определяет стратегию, направления и перспективы формирования и развития Союза и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза; утверждает состав Коллегии Комиссии, распределяет обязанности между членами Коллегии Комиссии и прекращает их полномочия; назначает Председателя Коллегии Комиссии и принимает решение о досрочном прекращении его полномочий; назначает по представлению государств–членов судей Суда Союза; утверждает регламент работы Евразийской экономической комиссии; утверждает бюджет Союза, Положение о бюджете Евразийского экономического союза и отчет об исполнении бюджета Союза; определяет размеры долевых взносов государств–членов в бюджет Союза; рассматривает по предложению государства–члена вопросы, касающиеся отмены или изменения решений, принятых Межправительственным советом или Комиссией; обращается с запросами к Суду Союза; определяет порядок принятия в Союз новых членов и прекращения членства в Союзе; принимает решение о предоставлении или об аннулировании статуса наблюдателя или статуса государства–кандидата на вступление в Союз; утверждает Порядок осуществления Евразийским экономическим союзом международного сотрудничества; принимает решения о переговорах с третьей стороной от имени Союза, в том числе о заключении с ней международных договоров Союза и наделении правом вести переговоры, а также о выражении согласия Союза на обязательность для него международного договора с третьей стороной, прекращении, приостановлении или о выходе из международного договора; утверждает общую штатную численность органов Союза, параметры представленности должностных лиц из числа граждан государств–членов в органах Союза, направляемых по представлению государств–членов на конкурсной основе; утверждает Положение о внешнем аудите в органах Евразийского экономического союза; утверждает символику Союза; дает поручения Межправительственному совету и Комиссии; осуществляет иные полномочия, предусмотренные договором.³⁶

Межправительственный совет является органом Союза, состоящим из глав правительств государств–членов и обладает следующими полномочиями: обеспечивает реализацию и контроль за исполнением настоящего Договора, международных договоров в рамках Союза и решений Высшего совета; рассматривает по предложению Совета Комиссии вопросы, по которым при принятии решения в Совете Комиссии не достигнут консенсус; дает поручения Комиссии; представляет Высшему совету кандидатуры членов Совета и членов Коллегии Комиссии; одобряет проекты бюджета Союза, Положения о бюджете Евразийского экономического союза и отчета об исполнении бюджета Союза, принимает решение о приостановлении действия решений Совета или Коллегии Комис-

³⁶ Там же.

сии и др. Межправительственный совет принимает решения и распоряжения, которые принимаются консенсусом.³⁷

Согласно Договора о ЕАЭС, Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза, состоит из Совета и Коллегии. В Совет Комиссии входят по одному представителю от каждого государства–члена, являющемуся заместителем главы правительства и наделенному необходимыми полномочиями в соответствии с законодательством своей страны. Коллегия Комиссии состоит из членов Коллегии, один из которых является Председателем Коллегии Комиссии, и формируется из представителей государств–членов исходя из принципа равного представительства государств–членов. Численный состав Коллегии Комиссии и распределение обязанностей между ее членами определяется Высшим советом. Комиссия пользуется правами юридического лица. Обеспечение деятельности Совета и Коллегии осуществляется департаментами ЕЭК.

Основными задачами Комиссии являются: обеспечение условий функционирования и развития Союза, выработка предложений в сфере экономической интеграции. Комиссия осуществляет свою деятельность на основе следующих принципов: обеспечение взаимной выгоды, равноправия и учета национальных интересов государств–членов; экономическая обоснованность принимаемых решений; открытость, гласность и объективность. Комиссия осуществляет свою деятельность в пределах полномочий в следующих сферах: таможенно-тарифное и нетарифное регулирование; таможенное регулирование; техническое регулирование; санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры; зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин; установление торговых режимов в отношении третьих сторон; статистика внешней и взаимной торговли; макроэкономическая политика; конкурентная политика; промышленные и сельскохозяйственные субсидии; энергетическая политика; естественные монополии; государственные и (или) муниципальные закупки; взаимная торговля услугами и инвестиции; транспорт и перевозки; валютная политика; интеллектуальная собственность; трудовая миграция; финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг); иные сферы, определенные договором и международными договорами в рамках Союза. Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств–членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. ЕЭК в пределах своих полномочий также обеспечивает реализацию международных договоров, входящих в право Союза и может быть наделена Высшим советом правом подписывать международные договоры. Комиссия имеет право запрашивать у государств–членов позицию по рассматриваемым вопросам.³⁸

Комиссия принимает решения, распоряжения и рекомендации. Голоса в Комиссии распределяются следующим образом: в Совете Комиссии – один голос члена Совета Комиссии является одним голосом; в Коллегии Комиссии – один голос члена Коллегии Комиссии является одним голосом. Решения, распоряжения и рекомендации Совета Комиссии принимаются консенсусом, аналогичные документы, принимаемые Коллегией

³⁷ Там же.

³⁸ Там же.

Комиссии – квалифицированным большинством или консенсусом. Высший совет определяет перечень чувствительных вопросов, по которым решения Коллегии Комиссии принимаются консенсусом, при этом квалифицированное большинство составляет две трети голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии.³⁹

Суд Союза является постоянно действующим судебным органом Евразийского экономического союза. Целью деятельности Суда является обеспечение в соответствии с положениями Статута Суда ЕАЭС единообразного применения государствами–членами и органами Союза Договора, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза. В состав Суда входят по два судьи от каждого государства–члена, срок полномочий – девять лет. Судьи назначаются на должности Высшим Евразийским экономическим советом по представлению государств–членов. Суд рассматривает споры, возникающие по вопросам реализации Договора, международных договоров в рамках Союза и/или решений органов Союза:

1. по заявлению государства–члена: о соответствии международного договора в рамках Союза или его отдельных положений Договору; о соблюдении другим государством–членом (другими государствами–членами) Договора, международных договоров в рамках Союза и/или решений органов Союза, а также отдельных положений указанных международных договоров и/или решений; о соответствии решения Комиссии или его отдельных положений Договору, международным договорам в рамках Союза и/или решениям органов Союза; об оспаривании действия (бездействия) Комиссии;
2. по заявлению хозяйствующего субъекта: о соответствии решения Комиссии или его отдельных положений, непосредственно затрагивающих права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, Договору и/или международным договорам в рамках Союза, если такое решение или его отдельные положения повлекли нарушение предоставленных Договором и/или международными договорами в рамках Союза прав и законных интересов хозяйствующего субъекта; об оспаривании действия (бездействия) Комиссии, непосредственно затрагивающего права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если такое действие (бездействие) повлекло нарушение предоставленных Договором и/или международными договорами в рамках Союза прав и законных интересов хозяйствующего субъекта.⁴⁰

Финансирование деятельности органов Союза осуществляется за счет средств бюджета Союза, который формируется за счет долевых взносов государств–членов. Размеры долевых взносов государств–членов в бюджет Союза устанавливаются Высшим советом.

Часть вторая Договора определяет принципы и основные направления функционирования таможенного союза. В ней определено, что в рамках таможенного союза госу-

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же.

дарств–членов функционирует внутренний рынок товаров; применяются Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и иные единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами; действует единый режим торговли товарами в отношениях с третьими сторонами; осуществляется единое таможенное регулирование и свободное перемещение товаров между территориями государств–членов без применения таможенного декларирования и государственного контроля.⁴¹

Часть третья Договора «Единое экономическое пространство» определяет принципы и направления взаимодействия государств в экономической сфере. Согласно договору государства–участники обеспечивают свободу торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций. Договор предусматривает, что в рамках Союза проводится согласованная макроэкономическая политика, что предполагает разработку и реализацию совместных действий государств–членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств–членов. В Договоре намечены направления разработки и реализации согласованной валютной политики, регулирования финансовых рынков. Государства союза планируют осуществить гармонизацию законодательства в отношении налогов, которые оказывают влияние на взаимную торговлю. В соответствии с Договором установлены общие принципы и правила конкуренции, единые принципы и общие правила регулирования деятельности субъектов естественных монополий, цели и принципы регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок, единые правила предоставления субсидий в отношении промышленных товаров. Договором предусмотрено поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов, общего электроэнергетического рынка, общего рынка газа, нефти и нефтепродуктов. Государства проводят скоординированную (согласованную) транспортную и агропромышленную политику. Государства–члены также осуществляют сотрудничество в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках союза. Договор оставил в сфере полномочий государств–членов разработку и реализацию национальной промышленной политики. Таким образом, торгово-экономический режим в рамках ЕАЭС основан на договорно-правовой базе ТС и ЕЭП, которая соответствует нормам ВТО. Останутся прежними и доли распределения доходов между странами от пошлин на товары, ввозимые в ЕАЭС, в зависимости от их суммарного объема.⁴²

Часть четвертая определяет порядок правопреемства институтов ЕврАзЭС и ЕАЭС, договоров и решений указанных международных организаций. В этой части Договора определены переходные периоды реализации ряда положений. Например, предусмотрено, что функционирование общего рынка лекарственных средств начинается с 1 января 2016 г. Государства–члены вправе в одностороннем порядке предоставлять преференции в торговле с третьей стороной на основании заключенных до 1 января 2015 г. международных договоров. Гармонизацию законодательства в сфере финансового рынка намечено завершить к 2025 г. К этому же времени предполагается завершить формирование общего рынка газа, нефти и нефтепродуктов, включая создание единых

⁴¹ Там же.

⁴² Там же.

правил доступа к газотранспортным системам и системам транспортировки нефти и нефтепродуктов. Отдельные положения этой части Договора предусматривают установление для Беларуси в отношении мер государственной поддержки сельского хозяйства переходного периода до 2016 г., в течение которого республика обязуется снизить объем государственной поддержки сельского хозяйства в 2015 г. до 12 %, в 2016 г. до 10 %, и обеспечить полное соответствие до 1 января 2025 г.⁴³ Таким образом, процесс формирования экономического союза предполагается осуществить в течение десяти лет.

Ратификация Договора о Евразийском экономическом союзе и расширение состава его участников

Договор о Евразийском экономическом союзе был ратифицирован в сентябре–октябре 2014 г. всеми тремя участниками. Следует отметить, что в сентябре 2014 г. российская сторона объявила т.н. «налоговый маневр» в нефтяной отрасли, что было вызвано сложностями в экономической сфере и на практике означало снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, а также резкое повышение налога на добычу полезных ископаемых. В результате этого Беларусь могла потерять свыше 1 млрд. долл. США вследствие снижения экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты.⁴⁴ Это произошло накануне ратификации белорусской стороной Договора о ЕАЭС. В конечном итоге на двустороннем уровне вопрос был решен в пользу белорусской стороны, однако парламент республики ратифицировал договор о ЕАЭС с оговорками, согласно которым обязуется выполнять свои договорные обязательства при условиях, которые не будут ухудшать экономическое положение страны.

В августе–декабре 2014 г. возникли проблемы с поставками продовольствия из Беларуси в Россию и их транзита из Беларуси в Казахстан через территорию РФ. Следует отметить, что после запрета российским руководством на импорт продовольствия в Россию из стран Запада, белорусское руководство, как и руководство Казахстана, не поддержало данные санкции. Белорусские производители воспользовались возможностью продвижения на рынок РФ, перерабатывали импортное сырье и поставляли свою продукцию. Российские санитарные службы в конце ноября – начале декабря 2014 г., по существу, закрыли свой рынок для белорусской мясной и отдельных групп молочной продукции. На совещании 3 декабря 2014 г. белорусский президент А. Лукашенко обвинил российскую сторону в том, что та нарушает договоренности, касающиеся функционирования Таможенного союза: «вопрос состоит в том, что Россия пошла на нарушение всех наших договоренностей, которых мы достигли в Таможенном союзе».⁴⁵ Сложив-

⁴³ Там же.

⁴⁴ Доклад премьер–министра Беларуси Михаила Мясникова (Электронный ресурс), Официальный интернет–портал Президента Республики Беларусь, 2.10.2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/doklad-premjer-ministra-belarusi-mixaila-mjasnikovicha-9909/ (дата доступа: 16.11.2014).

⁴⁵ Совещание о принятых мерах по снятию запретов на ввоз белорусской продукции в Российскую Федерацию (Электронный ресурс), Официальный интернет–портал Президента Республики Беларусь, 3.12.2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveschaniye-o-

шаяся ситуация создала дополнительные сложности в функционировании Таможенного союза.

Создание ЕАЭС не принесло значимого импульса в развитии торговли между странами участниками. Например, по данным белорусской стороны, товарооборот Беларуси с Россией в январе–сентябре 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. уменьшился на 4,8 % и составил 28,1 млрд. долл. США, сальдо товарооборота сложилось отрицательное для белорусской стороны в размере 4,5 млрд. долл. США. Объем торговли Беларуси с Казахстаном в январе–сентябре 2014 г. составил 843,6 млн. долл. США (1,5 % всего внешнеторгового оборота Беларуси) и увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. на 20,6 %, причем белорусский экспорт в Казахстан несколько снизился, зато существенно, почти в 4 раза, вырос импорт из Казахстана в Беларусь.⁴⁶ Следует отметить, что в течение 2014 г. произошло ослабление валют России и Казахстана, белорусская валюта по темпам ослабления отставала от партнеров по ЕЭП, что влияло на объемы белорусского экспорта. По данным казахстанской стороны, товарооборот Казахстана с Россией в январе–сентябре 2014 г. составил около 13,85 млрд. долл. США и снизился по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. почти на 20 %, отрицательное сальдо для Казахстана составило более 6 млрд. долл. США. Товарооборот Казахстана с Беларусью в январе–сентябре 2014 г. составил около 500 млн. долл. США (0,5 % всего внешнеторгового оборота Казахстана) и несколько снизился по сравнению с аналогичным периодом 2013 г.⁴⁷ Россия в 2014 г. являлась крупнейшим внешнеторговым партнером Беларуси (около 50 % всего внешнеторгового оборота) и крупным торговым партнером Казахстана (около 15 % всего внешнеторгового оборота), взаимная торговля между Беларусью и Казахстаном в условиях Таможенного союза не представляла значимого элемента во внешнеторговом обороте обеих стран. По информации Евразийской экономической комиссии, объем взаимной торговли стран ТС за январь–сентябрь 2014 г. составил 42,8 млрд. долл. США, т.е. около 90 % по сравнению с аналогичным периодом 2013 г.⁴⁸ В условиях действия экономических санкций Запада против России в 2014 г. российское руководство приступило к реализации системы мер «по снижению зависимости национальной экономики и ее финансовой системы от

prinjatyx–merax–po–snjatiju–zapretov–na–vvoz–belorusskoj–produksii–v–rossijskuju–federatsiju–10332/ (дата доступа: 6.12.2014).

⁴⁶ Итоги внешней торговли Республики Беларусь за январь–сентябрь 2014 года (Электронный ресурс), Государственный таможенный комитет Республики Беларусь, 2014, режим доступа: http://gtk.gov.by/ru/stats/itogi_vnesh_torgovli2014/sent__14 (дата доступа: 6.12.2014).

⁴⁷ Внешняя и взаимная торговля (Электронный ресурс), Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике, 2014, режим доступа: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersCrossTrade?_afLoop=1056505819726325#%40%3F_afLoop%3D1056505819726325%26_adf.ctrl-state%3D17qq6k5pup_103 (дата доступа: 6.12.2014).

⁴⁸ Объемы, темпы и пропорции развития взаимной торговли государств–членов ТС и ЕЭП (Электронный ресурс), Евразийская Экономическая Комиссия, 2014, режим доступа: http://eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/test-trade/tables/intra/Documents/2014/09/1201409_1.pdf#view=fitH (дата доступа: 6.12.2014).

неблагоприятных внешних факторов».⁴⁹ Безусловно, данные моменты российской экономической политики в дальнейшем будут оказывать воздействие на процесс развития евразийской интеграции.

Значимой тенденцией являлось расширение участников договора. В 2013–2014 гг. определился круг государств СНГ, которые поставили в качестве цели присоединение к евразийской интеграции. Армения заявила о намерении присоединиться к ТС и ЕЭП в сентябре 2013 г., хотя в предыдущие годы был достигнут значительный прогресс в подготовке Соглашения об ассоциации с ЕС. Поворот Армении к евразийской интеграции, по мнению экспертов, был обусловлен сложным внешнеполитическим и экономическим положением республики, ее проблемными отношениями с Азербайджаном и Турцией. В сложившихся условиях членство в ОДКБ и военно-политический союз с РФ обусловили и курс руководства Армении на участие в экономических проектах, предлагаемых Россией. В конце 2013 г. на заседании Высшего Евразийского экономического совета была подписана «дорожная карта» по присоединению Армении к Таможенному союзу и Евразийскому экономическому союзу. Однако в течение первой половины 2014 г. присоединение Армении к ТС и ЕЭП затягивалось из-за вопроса таможенного контроля между Арменией и Нагорно-Карабахской Республикой. В ходе заседания Высшего Евразийского экономического совета в Астане в мае 2014 г. президент Казахстана Н. Назарбаев предложил Армении присоединиться к Евразийскому союзу без Нагорного Карабаха и сообщил, что президенты трех стран ТС получили соответствующие письма от главы Азербайджана И. Алиева с соответствующей просьбой. В результате непростых переговоров был достигнут приемлемый для всех участников вариант и в октябре 2014 г. в Минске на заседании Высшего Евразийского экономического совета был подписан Договор о присоединении Армении к Договору о Евразийском экономическом союзе. Президент Армении С. Саргсян на церемонии подписания заявил, что «подписание этого исторического документа даст старт новому этапу интеграции на евразийском пространстве».⁵⁰ В начале декабря 2014 г. армянская сторона ратифицировала Договор о присоединении Армении к Договору о Евразийском экономическом союзе. Участие Армении в ЕАЭС имеет свою специфику, так как страна не имеет общих границ с другими участниками союза, напряженные отношения Армении с отдельными соседними государствами создают дополнительные сложности в реализации проектов экономического и политического сотрудничества в регионе.

Кыргызстан заявил о возможности присоединения к ТС и ЕЭП в апреле 2011 г. Руководство страны неоднократно утверждало, что «для Кыргызстана вступление в Таможенный союз и присоединение к Единому экономическому пространству – важнейший

⁴⁹ Под председательством Владимира Путина в Кремле состоялось заседание Совета Безопасности (Электронный ресурс), Президент России. Официальный сайт, 22 июля 2014 года, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/46305> (дата доступа: 16.11.2014).

⁵⁰ Выступление Президента Республики Армения на Заседании Высшего Евразийского экономического совета (Электронный ресурс), Президент Республики Армения, 10.10.2014 г. (режим доступа: <http://president.am/ru/press-release/item/2014/10/10/President-Serzh-Sargsyan-participation-in-session-of-the-Supreme-Eurasian-Economic-Council/>) (дата доступа: 1.12.2014).

приоритет во внешнеэкономической политике».⁵¹ В октябре 2014 г. на заседании Высшего Евразийского экономического совета было подписано Заявление о плане мероприятий («дорожной карте») по присоединению Кыргызской Республики к Единому экономическому пространству Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации с учетом формирования Евразийского экономического союза и намерении Кыргызской Республики стать полноправным членом Евразийского экономического союза.⁵² В декабре 2014 г. Кыргызстан подписал договор о присоединении к Евразийскому экономическому союзу.

ЕАЭС как региональный проект экономической интеграции привлекает внимание других стран. Намерение об участии в союзе выразили руководители Таджикистана, особый интерес проявили непризнанные/частично признанные Абхазия, Южная Осетия, Приднестровская республика. В течение последних лет ведутся переговоры о создании зоны свободной торговли ТС и ЕЭП с Вьетнамом, интерес к этому процессу проявляют другие страны.

Определенный интерес представляют отдельные данные социологических опросов, проводимых в Беларуси, Казахстане, России, которые свидетельствуют об отношении населения к евразийской интеграции. В конце 2013 г. Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития провел мониторинговое исследование отношения населения постсоветских государств к интеграционным процессам на постсоветском пространстве. В целом, как отмечалось в итоговых материалах, от 2/3 до 3/4 населения России, Казахстана Беларуси воспринимали положительно экономическую интеграцию, хотя в России и Казахстане уровень позитивного отношения несколько снизился по сравнению с 2012 г.⁵³ Оценки других социологических структур были менее оптимистичны. Например, в начале 2013 г. социологи Казахстана в ходе исследования выяснили, что значительная часть опрошенных (50.5%) имеют поверхностное представление о проекте Евразийского экономического союза.⁵⁴ По данным Независимого института социально-экономических и политических исследований, определенная часть белорусов отдает предпочтение интеграции с Россией, однако доля европейски ориентированных жителей республики также является значительной. Например, идею вступления в состав России в сентябре 2014 г. поддерживали 23% респондентов (самый низкий показатель за период с 2007 г.), вступление в ЕС – 25%. Характерно, что 47.4% опрошенных в слу-

⁵¹ Президент Алмазбек Атамбаев принял участие в заседании Высшего Евразийского экономического совета (Электронный ресурс), Официальный сайт Президента Кыргызской Республики, 2014, режим доступа: http://www.president.kg/ru/novosti/4684_prezident_almazbek_atambaev_prinyal_uchastie_v_zasedanii_vyisshhego_evraziyskogo_ekonomicheskogo_soveta/ (дата доступа: 6.12.2014).

⁵² Там же.

⁵³ Шустов, А., «Интеграция: за и против» (Электронный ресурс), *Русский проект*, 18.10.2013, режим доступа: <http://rusproekt.org/2013/10/18> (дата доступа: 1.12.2014).; «Эксперт: Жители стран СНГ поддерживают евразийскую интеграцию» (Электронный ресурс), *Deutsche Welle*, 1.10.2013, режим доступа: <http://dw.de/p/19pit> (дата доступа: 1.12.2014).

⁵⁴ Рымбаев, С., «В Казахстане продиагностировали Евразийский союз» (Электронный ресурс), Информационно-аналитический центр, 9.03.2013, режим доступа: <http://www.ia-centr.ru/expert/15340/> (дата доступа: 1.12.2014).

чае альтернативной ситуации выбрали бы вступление в состав РФ, 32 % – в ЕС.⁵⁵ Данные показатели в какой-то степени демонстрируют и отношение белорусского населения к ЕАЭС.

Следует отметить, что, несмотря на то, что ЕАЭС представляет собой сугубо экономический союз, дискуссии о перспективе его трансформации в политическую организацию продолжаются. Например, в 2014 г. эксперты аналитической ассоциации ОДКБ подготовили проект концепции евразийской безопасности. Как отмечается в проекте документа, «Евразийская экономическая интеграция обладает мощным потенциалом развития в условиях современных детерминант мировой экономики, связанных с усилением процессов глобализации и регионализации».⁵⁶ По мнению авторов проекта, основным институтом обеспечения евразийской безопасности должна стать Организация Договора о коллективной безопасности. Как представляется, взаимодействие государств ЕАЭС в сфере безопасности и в дальнейшем будет осуществляться в рамках ОДКБ, которая будет выполнять функции своеобразного военно-политической «зонтичной» структуры экономической интеграции и, во-вторых в формате двусторонних соглашений. Например, Союзное государство России и Беларуси имеет эффективное и продвинутое военно-политическое измерение сотрудничества, которое позволяет сторонам оперативно реагировать на изменение обстановки в сфере региональной безопасности. На неформальном саммите ОДКБ в Москве 8 мая 2014 г. президент Беларуси А. Лукашенко заявил, что военный потенциал России направлен на защиту интересов Беларуси и выразил солидарность с Российской Федерацией в зоне ответственности организации.⁵⁷

Заключение

В экспертных сообществах высказываются как оптимистичные мнения относительно перспектив будущего Евразийского союза, так и критические замечания в отношении возможности реализации подобного проекта. Например, по мнению ряда исследователей, «Евразийский союз в перспективе должен стать качественно новым единым фундаментом для развития экономик бывших союзных республик... Это больше, чем просто формирование экономического блока, это цивилизационное воссоединение».⁵⁸ Исследователи подчеркивают огромные потенциальные возможности этого 170-миллионного рынка, который обладает к тому же колоссальными запасами природных ископаемых. В свою очередь, ряд экспертов отмечают, что евразийская интеграция будет продвигаться

⁵⁵ «Украинский компас для геополитических полюсов Беларуси» (Электронный ресурс), Независимый институт социально-экономических и политических исследований, 4.10.2014, режим доступа: <http://www.iiseps.org/analitica/808> (дата доступа: 19.11.2014).

⁵⁶ Концепция Евразийской безопасности (М.: 2014), с. 1.

⁵⁷ Александр Лукашенко совершил рабочий визит в Российскую Федерацию (Электронный ресурс), Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 8.05.2014, режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-vstretijsja-s-vladimirom-putinym-8729/ (дата доступа: 8.11.2014).

⁵⁸ Агасарян, А., «Евразийская интеграция как новая парадигма развития постсоветского пространства», *Международная жизнь*, № 4 (2014), с. 30–39.

сложно и указывают на различие экономических потенциалов государств, особенности политического развития, негативный опыт предыдущих попыток интеграции.⁵⁹

Западные эксперты осторожно оценивают перспективы евразийской интеграции. По мнению германского политолога А. Рара, «Таможенный союз (России) с соседними странами Казахстаном и Беларусью станет фундаментом общего евразийского рынка. Новое экономическое объединение способно стать историческим поворотным пунктом после признаков распада постсоветского пространства».⁶⁰ В ряде выступлений политиков и экспертов ЕС и США присутствовала обеспокоенность вероятностью «возрождения СССР». Эти опасения приобрели новое содержание в течение 2014 г., когда проект евразийской интеграции западными экспертами оценивался как «реставрационный» и геополитически конкурентный европейской интеграции. Западные специалисты также обращали внимание на новую атмосферу отношений между тремя странами в процессе евразийской интеграции в 2014 г., например, определенное внимание было отведено рассмотрению возможности «крымского сценария» в отношении Северного Казахстана. В целом в западных экспертных кругах преобладает скептическое отношение к перспективам евразийской интеграции, критика проекта также связана с потенциальной конкуренцией между европейскими и евразийскими интеграционными объединениями.

Новые вызовы для Евразийского экономического союза появились в течение 2014 г. и дополнили сложности реализации проекта. Прежде всего, в плане расширения была исключена возможность присоединения к евразийской интеграции Украины, которая представляла собой 45-миллионный рынок и экономика которой была в советские времена высокоразвитой и интегрированной в единую региональную советскую систему. «Потеря» Украины снижает привлекательность проекта в региональном масштабе. Во-вторых, политические противоречия России и Запада, режим экономических санкций, падение цен на нефть, уменьшение иностранных инвестиций снизили темпы роста российской экономики и обозначили начало сложного этапа ее развития. В этих условиях экономические проблемы в России неизбежно затронут экономики Беларуси и Казахстана и могут вызвать вполне объяснимые с политической точки зрения тренды изоляционизма в отдельных сферах. В-третьих, сам по себе проект ЕАЭС является в определенном отношении несколько «сырым», так как темпы интеграции в ряде областей недостаточно проработаны, существенно затягивается период формирования полноценного таможенного союза и единого экономического пространства. В-четвертых, ЕАЭС на мировом рынке предстоит конкурировать с такими мощными экономическими игроками, как Китай, ЕС, США, Япония, Индия и другие, что с точки зрения структуры экономик стран союза и уровня технологического развития представляется непростой задачей. Следует отметить, что после 2014 г. страны Запада заняли критическую позицию относительно действий России, вследствие этого уровень доверия стран западных государств и объединений к ЕАЭС как к предсказуемому и перспективному партнеру является невысоким. С учетом аморфности международной правосубъектности ЕАЭС Евро-

⁵⁹ Класковский, А., «Евразийская интеграция: Беларусь села в дырявую лодку» (Электронный ресурс), *Naviny.by. Белорусские новости*, режим доступа: http://naviny.by/rubrics/politic/2014/12/04/ic_articles_112_187689/ (дата доступа: 1.12.2014).

⁶⁰ Рар, А., *Куда пойдет Путин? Россия между Китаем и Европой (Почему Западу нужна Россия. Экспертный анализ)* (М.: «Олма Медиа Групп», 2012), с. 231.

пейский союз, США и другие страны, как предполагается, будут поддерживать в основном двусторонние форматы отношений с участниками Евразийского союза. В-четвертых, идея ЕАЭС испытывает определенные проблемы с общественной поддержкой, которая по мере нарастания сложностей в экономической области будет формироваться как минимум скептически по отношению к данному интеграционному объединению. Существует также определенное недоверие общества к проектам интеграции на постсоветском пространстве, так как ряд проектов, которые были объявлены, не были реализованы. В любом случае, реализация проекта Евразийского экономического союза представляется сложной и непростой задачей.

Основные источники

1. Агасарян, А., «Евразийская интеграция как новая парадигма развития постсоветского пространства», *Международная жизнь*, № 4 (2014): 30–39.
2. Винокуров, Е, Либман, А., «Постсоветский интеграционный прорыв», *Россия в глобальной политике*, № 2 (2012): 33–42.
3. Договор о Евразийском экономическом союзе (Электронный ресурс), Евразийская Экономическая Комиссия, 2014, режим доступа: <http://eurasiancommission.org/ru/docs> (дата доступа: 16.10.2014).
4. Дугин, А., *Проект «Евразия»* (М.: «ЭКМО – ЯУЗА», 2004), 502 с.
5. *Евразийский экономический союз: региональный аспект*, сост. Б. Залесский и др. (Минск: Бизнессофт, 2014), 246 с.
6. *Казахстан и Беларусь – 20 лет вместе. На пути к Евразийскому союзу*, Материалы международного семинара, Минск, 20 декабря 2012 г. (Минск, 2013), 72 с.
7. Карасин, Г., Студнева, Е., «Разумной альтернативы интеграционным форматам СНГ нет», *Международная жизнь*, №6 (2012): 12–21.
8. *Концепция Евразийской безопасности* (М.: 2014), 44 с.
9. Лаумулин, М.Т., *Казахстан в современном мире: внешняя политика многовекторности* (Астана – Алматы, 2014), 272 с.
10. Малышев, Д.В., «От Таможенного союза и Единого экономического пространства к евразийскому союзу: основные направления интеграции на территории СНГ», *Вестник Московского университета*, Серия 25, № 1 (2012): 74–94.
11. Мишина, В., Хомякова, Л., «Интегрированный валютный рынок евразийского экономического пространства и расчеты в национальных валютах: мифы или реальность?», *Вопросы экономики*, №8 (2014): 41–57.
12. Пивовар, Е.И., «Постсоветское пространство: альтернативы интеграции», Исторический очерк (СПб.: Алетейя, 2010), 320 с.
13. Путин, В., «Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня», *Известия*, 3 октября 2011, с. 1.
14. Рар, А., *Куда пойдет Путин? Россия между Китаем и Европой (Почему Западу нужна Россия. Экспертный анализ)* (М.: «Олма Медиа Групп», 2012), 352 с.
15. Русакович, А.В., «Беларусь: между Восточным партнёрством и Евразийским союзом», *Нижняя Силезия для единой Европы. Международное региональное сотрудничество –*

фундамент развития и безопасности, ред.: А. Джевицки, Р. Фокс, перевод И. Коваленко (Вроцлав, 2012), с. 56–64.

16. Степаненко, А., «Процесс евразийской интеграции стран СНГ», *Международная жизнь*, №9 (2014): 96–108.
17. Трещенков, Е., «Европейская и евразийская модели интеграции: пределы соизмеримости», *Мировая экономика и международные отношения*, № 5 (2014): 31–41.
18. Хейфец, Б., «О зоне свободных инвестиций Евразийского экономического союза», *Вопросы экономики*, №8 (2014): 26–40.
19. Polownikow, A., *Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland. Motive, Entwicklungen und Perspektiven*, Arbeitspapiere FG 5 2012/ Nr.01 (Berlin: SWP, Juni 2012), 43 s.
20. Rusakovich, A., "Investment advantages of the Republic of Belarus in connection with its participation in the Eurasian integration," *Baltic Rim Economies. Quarterly Review*, no. 3, Special issue on the Future of Belarus (19 June 2012): 15–16.
21. Евразийская экономическая комиссия (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://eurasiancommission.org>.
22. Евразийское экономическое сообщество (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://evrazes.com>.
23. Официальный интернет–портал Президента Республики Беларусь (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://president.gov.by>.
24. Официальный сайт Президента Кыргызской Республики (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://www.president.kg>.
25. Президент Республики Армения. Официальный сайт (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://president.am>.
26. Президент России. Официальный сайт (электронный ресурс), 2014, режим доступа: <http://kremlin.ru>.

ЧАСТЬ II
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ
ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 5

Правовая база и процесс принятия документов в рамках ОДКБ

Ж.М. Кембаев

Развитие правовой базы ОДКБ с 1992 по 2002 гг.

Правовая база сотрудничества в рамках ОДКБ была заложена с подписанием 15 мая 1992 г. в Ташкенте Договора о коллективной безопасности шестью государствами Содружества Независимых Государств: Арменией, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. Подписание ДКБ стало результатом возникновения абсолютно новых геополитических условий, ставших следствием распада СССР и созданием государствами-участниками СНГ собственных вооруженных сил. В этих условиях Россия при поддержке других заинтересованных постсоветских государств начала незамедлительно осуществлять действия в целях создания эффективной системы коллективной безопасности на территории бывшего СССР.

В целом содержание ДКБ полностью отвечает принципам международного права. Прежде всего подчеркивается, что государства-участники ДКБ обязуются воздерживаться от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях, а также разрешать все разногласия между собой и с другими государствами мирными средствами (ст.1 ДКБ). Также они согласились, что использование Вооруженных Сил за пределами территории государств-участников может осуществляться исключительно в интересах международной безопасности в строгом соответствии с законодательствами государств-участников ДКБ и Уставом ООН.¹ Кроме того, Договор закрепляет, что ДКБ не затрагивает прав и обязательств по другим действующим двусторонним и многосторонним договорам, заключенным государствами-участниками с другими государствами, и не направлен против третьих стран (ст.8 ДКБ).

Все же квинтэссенцией ДКБ безусловно являются следующие положения: «Если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников настоящего Договора. В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимся в их

¹ Следует отметить, что ДКБ был зарегистрирован в Секретариате в соответствии со Статьей 102 Устава ООН 1 ноября 1995 г.

распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН. О мерах, принятых на основании настоящей статьи, государства-участники незамедлительно известят Совет Безопасности ООН» (ст.4 ДКБ).

Таким образом, шесть государств СНГ согласились по существу построить между собой военно-политический союз и сохранить доставшееся с советских времен единое военно-политическое пространство. Согласно существующей международной практики любое государство может быть членом только одного военно-политического союза и должно своими действиями способствовать безопасности всех государств союза. Данное правило находит свое отражение и в ДКБ, согласно которому «государства-участники не будут вступать в военные союзы или принимать участие в каких-либо группировках государств, а также в действиях, направленных против другого государства-участника» (ст.1 ДКБ).

Положение о том, что государства-участники не будут вступать и принимать участие в других военно-политических союзах, относится прежде всего конечно же к НАТО – международной военно-политической организации, созданной подписанием Североатлантического договора в Вашингтоне 4 апреля 1949 г. Созданная в годы холодной войны, НАТО было основано на принципе коллективной безопасности и ставило перед собой цель не допустить расширения влияния Советского Союза в Европе и во всем мире. В качестве противовеса НАТО 14 мая 1955 г. была образована Организация Варшавского договора – военный союз европейских социалистических государств при ведущей роли Советского Союза. Однако с завершением холодной войны и прекращением существования биполярного миропорядка между США и СССР ОВД был упразднен 1 июля 1991 г. В то же время НАТО продолжил свою деятельность и более того начал активно планировать и готовиться к расширению за счет стран бывшего социалистического блока.

Несмотря на то, что после окончания холодной войны Россия значительно утратила свое влияние в международных отношениях, она по-прежнему оставалась одной из мировых держав, жизненно заинтересованной в сохранении своего геополитического веса хотя бы на территории бывшего СССР. Следовательно, Кремль всячески пытался остановить и не допустить расширения НАТО на постсоветском пространстве.

Кроме того, российское руководство несомненно надеялось, что окончание холодной войны приведет и к роспуску НАТО и к созданию абсолютно новых систем обеспечения мира и безопасности. Это подтверждается положением ДКБ, гласящим, что «в случае создания в Европе и Азии системы коллективной безопасности и заключения с этой целью договоров о коллективной безопасности, к чему неуклонно будут стремиться Договаривающиеся Стороны, государства-участники вступят в незамедлительные консультации друг с другом с целью внесения необходимых намерений в настоящий Договор» (ст.1 ДКБ).

Также как и страны НАТО, государства-участники ДКБ договорились консультироваться друг с другом по всем важным вопросам международной безопасности, затрагивающим их интересы, и согласовывать по этим вопросам позиции. В случае возникновения угрозы безопасности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников, либо угрозы международному миру и безопасности государства-участники согласились незамедлительно приводить в действие механизм со-

вместных консультаций с целью координации своих позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы (ст.2 ДКБ). Особо следует отметить, что государства–участники ДКБ обязались не заключать международные соглашения, несовместимые с ДКБ, и таким образом, не вступать в какие-либо другие международные организации, основанные на принципе коллективной безопасности (ст.8 ДКБ). Таким образом, членство в ДКБ по сути означает отказ от стремления к членству в НАТО. Кроме того, государства-участники ДКБ согласились о возможности на основе специальных соглашений размещения и функционирования объектов системы коллективной безопасности на территории государств–участников (ст.7 ДКБ).

Координация и обеспечение совместной деятельности государств–участников в рамках ДКБ была возложена на Совет коллективной безопасности государств-участников и создаваемые им органы (ст.5 ДКБ). Только СКБ может принимать решения относительно использования Вооруженных Сил в целях отражения агрессии на одно из государств-участников со стороны какого-либо государства или группы государств (ст.6 ДКБ). Первоначально предполагалось, что СКБ будет состоять из глав государств-участников, а также главнокомандующего Объединенных вооруженных сил СНГ (ст.3 ДКБ), которые договорились, что любые возникающие между ними вопросы относительно толкования или применения положений ДКБ будут разрешаться совместно, в духе дружбы, взаимного уважения и взаимопонимания (ст.9 ДКБ).

В этой связи следует отметить, что после развала СССР Россия предпринимала попытки создания ОВС СНГ.² Однако в условиях глубокого экономического кризиса, отказа от противостояния со странами Запада, сокращения вооружений и укрепления мер доверия, а также ускоренного строительства национальных государств на постсоветском пространстве, российское руководство быстро осознало тщетность процесса создания ОВС. Тем более что большинство стран СНГ уже начали активно строить свои собственные вооруженные силы, а целый ряд стран (и прежде всего Украина) открыто противодействовала любым планам военно-политической интеграции. Как следствие, в виду неудержимо продолжавшегося раздела Советской армии, ОВС СНГ с каждым месяцем все более становился фикцией и уже 15 июня 1993 г. было принято решение упразднить должность главнокомандующего ОВС СНГ, а 24 сентября 1993 г. Главное командование ОВС СНГ было реорганизовано в Штаб по координации военного сотрудничества государств–участников СНГ. Таким образом, уже с июня 1993 г. членами СКБ были только главы государств–участников.

ДКБ был заключен на пять лет с возможностью последующего продления и подлежал ратификации каждым подписавшим его государством в соответствии с его конституционными процедурами. Кроме того, Договор провозглашал, что он открыт для присоединения всех заинтересованных государств, разделяющих его цели и принципы. Таким

² В частности 30 декабря 1991 г. было принято Соглашение о Стратегических силах, а 14 февраля 1992 г. Соглашение о Силах общего назначения. Как Стратегические силы, так и Силы общего назначения должны были стать составными частями ОВС СНГ. 14 февраля 1992 г. был назначен Главнокомандующий ОВС СНГ, а Министерство обороны СССР было преобразовано в Главкомат ОВС СНГ. Далее, 20 марта 1992 г. были приняты Положение о Главном командовании ОВС СНГ, Соглашение об ОВС СНГ на переходный период и Соглашение о принципах комплектования ОВС СНГ и прохождения в них военной службы.

образом, к моменту завершения ратификационных процедур и вступления Договора в силу 20 апреля 1994 г., ДКБ был также подписан Азербайджаном – 24 сентября 1993 г., Грузией – 9 сентября 1993 г. и Беларусью – 31 декабря 1993 г. Уже в первые годы своего существования ДКБ сыграл важную роль в урегулировании конфликтов в Таджикистане и Кыргызстане, став надежной преградой на пути вмешательства извне и важным инструментом обеспечения безопасности в зоне своего действия.

10 февраля 1995 г. СКБ принял два документа: Концепцию коллективной безопасности государств-участников ДКБ и Основные направления углубления военного сотрудничества государств-участников ДКБ, в которых были отражены взгляды государств-участников на предотвращение и устранение угрозы миру, совместную защиту от агрессии, обеспечение их суверенитета и территориальной целостности, а также основные направления и этапы создания системы коллективной безопасности.

В частности, Концепция провозглашала, что государства-участники ДКБ объединены военно-политическими и экономическими интересами, сложившимися военно-технической базой и инфраструктурой, а также стремлением проводить согласованную политику по обеспечению коллективной безопасности. Также предусматривалось, что формирование системы коллективной безопасности будет осуществляться поэтапно. При этом на первом этапе необходимо было завершить создание вооруженных сил государств-участников, разработать программу военного и военно-технического сотрудничества государств-участников, а также принять правовые акты, регламентирующие функционирование системы коллективной безопасности. На втором этапе предполагалось создать коалиционные (объединенные) группировки войск (сил) для отражения возможной агрессии, создать совместную (объединенную) системы противовоздушной обороны, а также рассмотреть вопрос о создании объединенных вооруженных сил. На третьем этапе планировалось завершить создание системы коллективной безопасности государств-участников. Также согласно Концепции государства-участники согласились проводить консультации в целях координации позиций и проведения согласованной политики в области безопасности в отношении НАТО и других военно-политических организаций. Отмечая, что завершение глобального противостояния между Востоком и Западом значительно снизило опасность возникновения мировой войны, они в то же время констатировали, что существует значительное количество региональных межгосударственных и внутригосударственных проблем, обострение которых чревато перерастанием в вооруженные конфликты и локальные войны.

Таким образом, несмотря на окончание Холодной войны, противостояние между Россией и НАТО продолжило свое существование. В этой связи следует отметить, что в 1994 г. в рамках НАТО была создана программа «Партнерство во имя мира» (англ. Partnership for Peace), предусматривавшая налаживание тесного военного сотрудничества НАТО с европейскими государствами и бывшими советскими республиками Закавказья и Центральной Азии, которые не являлись членами организации. В этой связи следует отметить, что 10 февраля 1995 г. (в тот же день, когда была принята Концепция коллективной безопасности государств-участников ДКБ) главы государств-участников ДКБ приняли Декларацию, в которой они заявили, что рассматривают выдвинутую НАТО программу «Партнерство во имя мира» в качестве реальной альтернативы механическому расширению НАТО. По их мнению, ее практическое осуществление должно было

быть ориентировано на формирование универсальной общеевропейской структуры военно-политического сотрудничества, укрепляющей фундамент ОБСЕ, а конкретные формы и содержание такого партнерства должны были стать предметом обсуждения государств-участников. Однако данные надежды государств-участников ДКБ, и прежде всего России, не оправдались. 24–25 апреля 1999 г. первая группа государств, вовлеченных в «Партнерство во имя мира» (Венгрия, Польша и Чехия), стала членами НАТО во время юбилейного саммита в Вашингтоне, посвященного 50-летию создания НАТО, а целая группа других стран, включая республики бывшего СССР, начала целенаправленно готовиться к вступлению в Североатлантический блок.

Интересно отметить, что в том же месяце, 2 апреля 1999 г. Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан, в виду того, что действие ДКБ истекало 20 апреля 1999 г., решили не только продолжить свое сотрудничество в рамках Договора, но и обеспечить непрерывность его действия. Таким образом, они продлили действие ДКБ на пять лет, а также договорились, что Договор будет автоматически продлеваться на очередные пятилетние периоды. В то же время следует отметить, что первоначальные члены ДКБ такие как Азербайджан, Грузия и Узбекистан отказались продлевать действие Договора. Более того, на том же Вашингтонском юбилейном саммите 24–25 апреля 1999 г., данные страны совместно с Украиной и Молдовой решили создать организацию ГУУАМ (название, которое сложилось из первых букв наименований входящих в него стран). Данная группировка преследовала цель стать альтернативой продвигаемым Россией интеграционным проектам. Кроме того, она стремилась наладить тесное сотрудничество между ее странами для их совместного продвижения к членству в Европейском Союзе и НАТО.

Все же Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан были настроены на продолжение строительства своего военно-политического союза. Такому настрою способствовало не только негативное отношение к расширению НАТО, желание поддерживать тесные связи с Россией, но и, несомненно, также продвижение движения Талибан в Афганистане, резкое усиление исламского фундаментализма.

В развитие принятых в 1995 г. Концепции и Основных направлений вышеуказанные шесть государств приняли ряд решений и документов, непосредственно направленных на практическое формирование системы коллективной безопасности.³ Так, 24 мая 2000 г. на очередном заседании СКБ были приняты следующие документы:

- Положение о порядке принятия и реализации коллективных решений на применение сил и средств системы коллективной безопасности, определяющее последовательность деятельности и взаимодействие всех органов системы коллективной безопасности, а также вновь формируемых межгосударственных структур;

³ Как отмечает Н.Н. Бордюжа: «Борьба с терроризмом» потребовала более продвинутого уровня военно-политической интеграции, ведущего к формированию подлинно союзнических отношений». Бордюжа, Н.Н., «ОДКБ: от военно-политического союза к многофункциональной организации региональной безопасности», *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*, № 3 (2008), с. 25.

- Основные положения коалиционной стратегии государств-участников ДКБ и Модель региональной системы коллективной безопасности, включающие в себя ряд вопросов теории и практики предотвращения войны, формы и методы подготовки и осуществления совместных действий в целях пресечения агрессии, организации управления силами и средствами системы коллективной безопасности и их всестороннего обеспечения, а также конкретные меры по формированию региональных систем коллективной безопасности; и
- Меморандум о повышении эффективности ДКБ и его адаптации к современной геополитической ситуации, закрепивший согласие сторон, регулярно обмениваться информацией по актуальным международным проблемам, представляющим взаимный интерес, и проводить консультации на высоком уровне для выработки согласованных позиций по ним.

20 июня 2000 г. государства-участники ДКБ заключили Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества. Признавая военно-техническое сотрудничество одним из важнейших факторов формирования системы коллективной безопасности, государства-участники ДКБ решили осуществлять поставки продукции военного назначения на льготных условиях, т.е. на основе цен, устанавливаемых для национальных вооруженных силам и иных военизированных формирований (ст.1 Соглашения). В случае возникновения ситуации, которая будет расценена СКБ как угроза совершения акта агрессии против одного из государств-участников ДКБ, либо когда оно станет объектом актов терроризма или других угроз своему суверенитету и территориальной целостности, другие стороны в кратчайшие сроки обязались предоставить посильную военно-техническую помощь (ст.10 Соглашения). К тому же государства-участники ДКБ обязались обеспечивать защиту сведений, составляющих государственную тайну, а также интеллектуальной или промышленной собственности сторон. Кроме того, Соглашение предусматривало, что в случае выхода одной из Сторон из ДКБ, она компенсирует стороне, поставившей по льготной цене продукцию военного назначения, выплатит разницу между выплаченной ценой и ценой, сложившейся для аналогичной продукции на мировом рынке. Кроме того, 5 февраля 2002 г. СКБ принял Решение о механизме реализации Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками, который в частности закрепил порядок осуществления контроля над целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках указанного Соглашения.

11 октября 2000 г. было принято Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности, являющееся правовой базой для временного пребывания воинских формирований одной стороны (нескольких сторон) на территории другой стороны для выполнения задач по пресечению агрессии и проведения совместных контртеррористических операций.

25 мая 2001 г. было подписано Соглашение о Коллективных силах быстрого развертывания Центрально-азиатского региона, которые были сформированы 1 августа 2001 г. В их состав вошли подразделения вооруженных сил Казахстана, Кыргызстана, России и

Таджикистана.⁴ В тот же день был подписан Протокол о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности государств-участников ДКБ, позволяющий осуществлять практические меры по созданию, подготовке, применению и всестороннему обеспечению региональных группировок войск (сил).

Террористические атаки в США 9 сентября 2001 г. и начавшаяся война против терроризма кардинальным образом изменили международные отношения. Россия и другие страны ДКБ объявили о своей полной поддержке США в борьбе против новых угроз и вызовов международной безопасности. 12 сентября 2001 г. они приняли совместное Заявление в связи с террористическими актами в США, а 7 декабря 2001 г. министры иностранных дел государств-членов НАТО и России выступили с заявлением о необходимости объединения усилий и начале совместных действий в борьбе с терроризмом. 28 мая 2002 г. была подписана Римская декларация «Отношения Россия–НАТО: новое качество», в соответствии с которой был создан Совет Россия–НАТО. Однако, несмотря на данные позитивные развития, НАТО было решительно настроено продолжить свое дальнейшее расширение. К синхронному вступлению как в НАТО, так и в Европейский Союз активно готовились Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения и Эстония.

В таких условиях шесть государств-участников ДКБ решили укрепить сложившиеся между ними связи и сформировать полноценную международную организацию. В результате 7 октября 2002 г. они учредили Организацию Договора о коллективной безопасности, приняв два основополагающих акта: Устав ОДКБ и Соглашение о правовом статусе ОДКБ. Как отмечается в одном из документов Межпарламентской Ассамблеи СНГ: «Военное сотрудничество из фрагментарного превратилось в комплексное, направленное на формирование полномасштабного и действенного военного потенциала адекватного реагирования на возможные вызовы и угрозы национальной и коллективной безопасности государств-членов ОДКБ».⁵

ОДКБ: правовая природа, органы и процесс принятия решений

Учрежденная на основе международного договора, преследующая четко определенные цели, обладающая системой постоянно действующих органов и призванная на постоянной основе координировать действия государств-членов в соответствии с предоставленными ей полномочиями, ОДКБ является по своей правовой природе классической международной организацией. Таким образом, ОДКБ была бесспорно наделена международной правосубъектностью и, следовательно, может выражать свою волю, которая

⁴ К 2006 г. в составе КСБР ЦАР было 10 батальонов (по три от России и Таджикистана и по два от Казахстана и Киргизии) с численностью личного состава около 4 тыс. чел. По решению Совета коллективной безопасности в апреле 2003 г. в состав КСБР вошла также авиационная компонента – российская авиабаза, дислоцированная в г. Кант (Кыргызстан).

⁵ Постановление Членов Совета Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ – членов Организации Договора о коллективной безопасности от 27 апреля 2006 г. №3 «О правовом обеспечении дальнейшего развития военного сотрудничества в рамках Организации Договора о коллективной безопасности».

не обязательно должна совпадать с волей каждого из ее членов. При этом Устав ОДКБ четко определяет, что положения ДКБ и принятых в его развитие международных договоров и решений СКБ являются обязывающими как для государств-членов Организации, так и для самой Организации.

Также следует отметить, что согласно своего Устава, ОДКБ является организацией регионального характера (ст.1 Устава). Членом ОДКБ может стать любое государство региона, которое разделяет цели и принципы ОДКБ и готово принять на себя обязательства, содержащиеся в действующих в рамках ОДКБ международных договорах и решениях. Кроме того, любому государству может быть предоставлен Статус наблюдателя в соответствии с его официальным письменным обращением. Решение о приеме в Организацию и о предоставлении статуса наблюдателя принимается СКБ. Также любое государство-член вправе выйти из ОДКБ после урегулирования своих обязательств в рамках Организации и направив депозитарию Устава официальное уведомление о выходе не позднее, чем за шесть месяцев до даты выхода.

ОДКБ может сотрудничать с государствами, не являющимися ее членами, поддерживать отношения с международными межправительственными организациями, действующими в сфере безопасности, заключать с ними международные договоры, направленные на установление и развитие такого сотрудничества. Также следует отметить, что Соглашение о правовом статусе ОДКБ предоставляет постоянным органам Организации привилегии и иммунитеты, которые полностью соответствуют международной практике и стандартам. Финансирование деятельности постоянно действующих рабочих органов осуществляется за счет средств бюджета ОДКБ, который формируется за счет долевых взносов государств-членов и не может иметь дефицита.⁶

Целями ОДКБ являются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам. ОДКБ обязалась действовать на основе неукоснительного уважения независимости, добровольности участия, равенства прав и обязанностей государств-членов, невмешательства в дела, подпадающие под национальную юрисдикцию государств-членов (ст.5 Устава ОДКБ). Следует также отметить, что создание ОДКБ олицетворяет идею создания т.н. многополярного мира, т.е. такой системы международного устройства, при которой в мире существует несколько полюсов силы, государств или союзов государств – центров экономического и политического влияния, действующих в целях обеспечения мировой стабильности, безопасности и независимости развития. Подтверждением тому служит положение, согласно которому ОДКБ «содействует формированию справедливого, демократического миропорядка, основанного на общепризнанных принципах международного права» (ст.4 ОДКБ).

Деятельность ОДКБ осуществляется по следующим основным направлениям:

1) формирование действенной системы коллективной безопасности, обеспечивающей

⁶ В этой связи интересно отметить, что в случае невыполнения государствами-членами обязательств по погашению задолженности перед бюджетом Организации в течение двух лет СКБ может принять решение о приостановлении права выдвижения граждан этого государства на квотные должности в рамках ОДКБ, а также о лишении права голоса в органах Организации до полного погашения задолженности (ст.25 Устава).

коллективную защиту в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету; 2) координация усилий в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов; 3) согласование и координация внешнеполитических позиций по международным и региональным проблемам безопасности; и 4) развитие договорно-правовой базы, регламентирующей функционирование системы коллективной безопасности, а также гармонизация национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности. Кроме того, они приняли решение не размещать на своих территориях группировки войск и объекты военной инфраструктуры государств, не являющихся членами ОДКБ, без проведения неотложных консультаций и согласования с другими государствами-членами.

Согласно Устава ОДКБ органами Организации являются: а) Совет коллективной безопасности; б) Совет министров иностранных дел; в) Совет министров обороны; г) Комитет секретарей советов безопасности; и д) Постоянный совет. Кроме того, выделяются т.н. постоянно действующие рабочие органы: Секретариат, Объединенный штаб ОДКБ, а также орган межпарламентского сотрудничества – Парламентская ассамблея ОДКБ.

СКБ является высшим органом ОДКБ, в состав которого входят главы государств-членов.⁷ СКБ рассматривает принципиальные вопросы деятельности Организации и принимает решения, направленные на реализацию ее целей и задач, а также обеспечивает координацию и совместную деятельность государств-членов для реализации этих целей. Также данный орган утверждает бюджет Организации и может создавать на постоянной или временной основе рабочие и вспомогательные органы Организации. Председателем СКБ является глава государства, на территории которого проходит очередная сессия Совета, если Совет не примет иного решения. Его права и обязанности сохраняются за ним на период до следующей очередной сессии Совета.

СМИД, СМО и КССБ являются консультативными и исполнительными органами. СМИД координирует взаимодействия государств-членов в области внешней политики, СМО – в области военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества, а КССБ – в области обеспечения их национальной безопасности. В ходе заседаний данных органов Организации рассматриваются наиболее актуальные проблемы обстановки в зоне ее ответственности, готовятся решения по мерам обеспечения безопасности и продвижения коллективных интересов государств-членов на мировой арене. Отработан и на постоянной основе действует механизм политических консультаций по наиболее острым проблемам региональной и глобальной безопасности.⁸

⁷ В заседаниях Совета могут также принимать участие министры иностранных дел, министры обороны, секретари советов безопасности государств-членов, Генеральный секретарь Организации, Постоянные и Полномочные Представители государств-членов при Организации (посреды) и приглашенные лица.

⁸ Следует также отметить, что в практику вошли неформальные встречи министров иностранных дел накануне заседаний СМИД ОБСЕ и сессий Генеральной ассамблеи ООН. Кроме того вышеуказанные органы могут создавать рабочие группы. Так, в настоящий момент результативно

Постоянный совет, состоящий из постпредов, назначаемых главами государств—членов в соответствии с их внутригосударственными процедурами, является координационным органом, который в период между сессиями СКБ занимается вопросами сотрудничества в рамках ОДКБ и совместно с постоянно действующими рабочими органами Организации обеспечивает реализацию решений, принимаемых СКБ, СМИД, СМО и КССБ. Постпреды, другие сотрудники Представительств, а также сами Представительства обладают согласно Соглашению о правовом статусе ОДКБ дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

СКБ вправе принимать решения в ограниченном формате при условии, что ни одно из государств—членов не возражает против такого порядка принятия решения. Решение в ограниченном формате может быть принято, если ни одно из государств—членов не возразит против такого решения. Государство—член, не проголосовавшее за принятие решения в ограниченном формате, не несет ответственности за последствия принятого решения.

Решения СКБ и принимаемые в их исполнение решения СМИД, СМО и КССБ являются обязывающими для государств—членов и исполняются в порядке, устанавливаемом национальным законодательством. Решения СКБ, СМИД, СМО и КССБ по вопросам, кроме процедурных, принимаются консенсусом. Рабочим языком СКБ, СМИД, СМО и КССБ является русский язык. Любое государство может отразить свою особую позицию по отдельным аспектам или конкретным вопросам принимаемых документов, что не является препятствием для принятия решения в целом. Эта позиция отражается в Протоколе сессии. Решения Совета по процедурным вопросам принимаются простым большинством голосов. При голосовании каждое государство—член имеет один голос. Порядок голосования, в том числе по процедурным вопросам, регламентируется Правилами процедуры органов Организации, утверждаемыми СКБ.

Так, в соответствии с Правилами процедуры СКБ от 26 мая 1995 г. решение о сроках проведения и предварительной повестке дня каждой очередной сессии Совета, как правило, принимается на предыдущей сессии Совета. Проект повестки дня формируется Секретариатом и должен быть согласован, как правило, не позднее 30 дней до начала очередной сессии Совета. Каждое предложение о включении какого-либо вопроса в повестку дня сессии Совета сопровождается пояснительной запиской. Включение вопросов в проект повестки дня позднее указанного срока допускается только при необходимости принятия безотлагательных решений в случае возникновения ситуаций, связанных с угрозой миру, нарушением мира или актом агрессии. Проект повестки дня очередной сессии Совета считается согласованным, если его поддержало не менее половины государств—членов.

Хотя согласно Правилам процедуры и Положению о Совете коллективной безопасности от 6 июля 1992 г. сессии СКБ должны проводиться не менее двух раз в год, сложившейся практикой является проведение одной сессии в год. Также могут проводиться и внеочередные сессии СКБ. Сессии СКБ проводятся, как правило, в городе Москве. Однако, по договоренности сессия Совета может быть проведена на территории любого

работает созданная при СМИД ОДКБ Рабочая группа по Афганистану, которая приняла и реализуется План мероприятий ОДКБ по противодействию вызовам и угрозам, исходящим из данной страны.

другого государства–члена.⁹ На сессии Совета председательствует глава государства, на территории которого проводится сессия, либо Совет избирает председательствующего на данной сессии из числа своих членов. Сессии Совета, как правило, являются закрытыми, если Совет не примет иного решения.

Развитие правовой базы ОДКБ с 2002 г. по настоящее время

Как изложено выше, одним из главных задач ОДКБ является осуществление внешнеполитического взаимодействия, координация и выработка общих подходов к развитию современной международной обстановки. Поэтому конечно же приобретают особый смысл согласованные действия государств–членов ОДКБ в рамках ООН и на других международных форумах. В этой связи следует отметить, что 2 декабря 2004 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о предоставлении ОДКБ статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. 5 октября 2007 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между секретариатами ОДКБ и ШОС, а 18 марта 2010 г. была принята Совместная декларация о сотрудничестве между секретариатами ООН и ОДКБ. Однако ОДКБ не удалось установить каких-либо формальных отношений с НАТО.

В то время как США и многие другие страны НАТО активно поддерживали т.н. «цветные революции» в Грузии (2002 г.), Украине (2004 г.) и Кыргызстане (2005 г.), Россия и другие стран ОДКБ крайне отрицательно отнеслись к подобным политическим процессам. Такое же негативное отношение к «цветным революциям» и роли западных стран в них, в особенности после Анджанских событий в мае 2005 г., стало главной причиной сближения ОДКБ с Узбекистаном. В результате 23 июня 2006 г. было принято решение СКБ «О восстановлении членства Республики Узбекистан в ОДКБ».

Далее, следует отметить, что 28 апреля 2003 г. был принят комплект документов, регламентирующих деятельность Объединенного штаба ОДКБ, что позволило с 1 января 2004 г. иметь постоянно действующий рабочий орган ОДКБ, который отвечает за подготовку предложений и реализацию решений по военной составляющей ОДКБ и по решению СКБ может преобразовываться в межгосударственный орган военного управления силами и средствами системы коллективной безопасности.¹⁰ В тот же день было принято Соглашение о создании единой системы технического прикрытия железных дорог государств–членов ОДКБ, предусматривающее определение основных железнодорожных направлений, подлежащих предварительному техническому прикрытию, разработку и реализацию соответствующих мероприятий по его осуществлению, порядок ис-

⁹ Так, учредительная сессия ОДКБ состоялась 7 октября 2002 г. в г. Кишинев, в 2003 г. сессия прошла в г. Душанбе (28 апреля), в 2004 г. – г. Астане (18 июня), в 2005 г. – г. Москва (23 июня), в 2006 г. – г. Минске (23 июня), в 2007 г. – г. Душанбе (6 октября), в 2008 г. – г. Москва (5 сентября), в 2009 г. – г. Москва (4 февраля – внеочередная сессия и 14 июня), в 2010 г. – г. Москва (10 декабря), в 2011 г. – г. Москва (20 декабря), в 2012 г. – г. Москва (19 декабря), в 2013 г. – г. Сочи (23 сентября), в 2014 г. – г. Москва (23 декабря).

¹⁰ Объединенный штаб осуществляет организационное и информационно-аналитическое обеспечение деятельности СМО, отвечает за подготовку предложений по военной составляющей ОДКБ, организацию и координацию практической реализации решений органов ОДКБ по вопросам военного сотрудничества во взаимодействии с органами военного управления государств–членов.

пользования сил и средств государств-членов ОДКБ для восстановления железных дорог. В его развитие в 2005 г. были утверждены Единый план технического прикрытия и Положение о техническом прикрытии.

18 июня 2004 г. было подписано Соглашение об оперативном оборудовании территории, совместном использовании объектов военной инфраструктуры государств-членов ОДКБ. Данное Соглашение определяет порядок оперативного оборудования территории и совместного использования объектов военной инфраструктуры сторон для предотвращения и отражения внешней военной агрессии или для проведения контртеррористических операций, а также для проведения командно-штабных и войсковых учений в мирное время в интересах обеспечения военной безопасности договаривающихся сторон.

Далее, 18 июня 2004 г. были приняты Основные направления коалиционного военного строительства ОДКБ на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, а 23 июня 2005 г. – План их реализации. Данные документы учитывают практически все аспекты военного строительства в рамках ОДКБ. Также 23 июня 2005 г. было принято Соглашение о подготовке военных кадров для государств-членов ОДКБ, направленное на формирование и развитие единой системы подготовки военных кадров. Оно обязывает государства-члены выделять квоты для обучения военнослужащих других государств на безвозмездной и льготной основе, развивать практику совместного обучения военнослужащих принимающей и направляющей сторон на основе согласованных программ. Кроме того, в развитие данного Соглашения в ноябре 2005 г. решением СМО ОДКБ утвержден Перечень вузов совместной подготовки военных кадров, нарабатываются другие документы по механизму его реализации.¹¹ Также была достигнута договоренность с Министерством обороны России о подготовке руководящих кадров органов исполнительной власти государств-членов ОДКБ на базе Военной академии Генерального штаба.

В этот день также было принято Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках ОДКБ, регламентирующее порядок взаимного обеспечения сохранности секретной информации в сфере внешнеполитической, военной, военно-технической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, осуществляемой в рамках ОДКБ.

23 июня 2005 г. была учреждена Межгосударственная комиссия по военно-экономическому сотрудничеству ОДКБ и утверждено Положение о ней, что позволит использовать потенциал льготного военно-технического сотрудничества для углубления военно-экономической интеграции, в т.ч. в оборонно-промышленном комплексе государств-членов ОДКБ, в частности были предприняты практические шаги по созданию совместных предприятий в сфере разработки, производства и ремонта вооружений.

23 июня 2006 г. государства-члены ОДКБ приняли Декларацию о дальнейшем совершенствовании и повышении эффективности деятельности организации. Отмечая произошедшие с момента учреждения ОДКБ позитивные сдвиги в взаимодействии в

¹¹ Ежегодно на бесплатной или льготной основе в соответствии с существующими в ОДКБ соглашениями только в российские военные и гражданские вузы зачисляется до тысячи граждан государств-членов. См. Организация Договора о коллективной безопасности (справочная информация) (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.odkb-csto.org/structure>.

сфере внешней и оборонной политики, государства–члены ОДКБ приняли ряд принципов, включая такие как ненанесение ущерба интересам коллективной безопасности, приоритетность союзнических обязательств государств–членов ОДКБ, а также координация внешней политики, защита и обеспечение коллективных и национальных интересов государств–членов ОДКБ на международной арене. В этой связи интересно отметить, что, например, в последние годы государства–члены ОДКБ занимали единую позицию относительно урегулирования конфликтных и кризисных ситуаций в Северной Африке, на Ближнем и Среднем Востоке и в Афганистане, выступая за невмешательство во внутренние дела этих стран и решение проблем только дипломатическими средствами.¹²

Следующим шагом в развитии ОДКБ стало принятие Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ от 6 октября 2007 г. В целях их комплектования государства–члены согласились выделить на постоянной основе миротворческие контингенты. Эти контингенты проходят подготовку по единым для ОДКБ программам, оснащаются едиными или совместимыми образцами вооружений и связи, принимают участие в регулярных совместных учениях. Решение о проведении миротворческой операции на территории государств–членов принимается СКБ на основании официального обращения государства–члена¹³ или решения Совета Безопасности ООН о проведении миротворческой операции на территории любого государства, не входящего в ОДКБ. Подготовка решения СКБ о проведении миротворческой операции осуществляется по рекомендации СМВД, СМО и КССБ. Для участия в конкретной миротворческой операции из состава Миротворческих сил создаются коллективные миротворческие силы ОДКБ. Состав, структура и численность КМС определяются решением СКБ для каждой миротворческой операции в отдельности. КМС в ходе подготовки и проведения миротворческой операции подчиняются Командующему КМС, который назначается СКБ и подотчетен ему. Координация мероприятий по подготовке КМС и проведению миротворческих операций возлагается на Объединенный штаб ОДКБ.¹⁴

Другим важнейшим развитием стало подписание 14 июня 2009 г. Соглашения о Коллективных силах оперативного реагирования ОДКБ. КСОР определяются как компонент постоянной готовности и предназначен для оперативного реагирования на вызовы и уг-

¹² См. Заявление государств–членов ОДКБ «О ситуации в Сирии и вокруг нее» от 23 сентября 2013 г.; Коммюнике сессии СКБ ОДКБ от 23 сентября 2013 г.; Заявление министров иностранных дел государств–членов ОДКБ от 3 апреля 2014 г.

¹³ СКБ незамедлительно информирует Совет Безопасности ООН о своем решении провести миротворческую операцию на территории государства–члена. Исходя из обстановки, масштабов конфликта и его возможного воздействия на ситуацию в регионе, СКБ может запрашивать полномочия (Мандат) у Совета Безопасности ООН на проведение миротворческой операции или устанавливать процедуру периодического информирования Совета Безопасности ООН о ходе миротворческой операции.

¹⁴ Одновременно с Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ были приняты также Соглашения «О создании системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ»; «О взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках ОДКБ»; «О взаимодействии в области рекламно-выставочной деятельности в сфере военно-экономического сотрудничества между государствами–членами ОДКБ»; и «О льготных условиях поставок специальной техники и специальных средств».

розы безопасности государств-членов. При этом на КСОР возлагаются в частности следующие основные задачи: а) предотвращение и отражение вооруженных нападений и локализация вооруженных конфликтов; б) борьба с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотических средств и другими видами транснациональной организованной преступности; в) участие в выполнении мероприятий по защите населения от опасностей, возникающих при ведении или вследствие военных действий, а также ликвидации чрезвычайных ситуаций и оказании чрезвычайной гуманитарной помощи. Состав КСОР утверждается СКБ на основе предложений государств-членов.¹⁵ Решение о сроках развертывания и применении контингентов КСОР принимается СКБ на основании официального обращения одного или нескольких государств-членов или с согласия государств-членов, для которых настоящее Соглашение вступило в силу. Для непосредственного руководства той или иной операцией СКБ, по представлению СМО и/или КССБ, назначается Командующий из числа представителей принимающего государства-члена. Кроме того, предусмотрено, что КСОР может получить в свое распоряжение силы специального назначения, которые будут состоять из органов внутренних дел или полиции, внутренних войск, органов безопасности и специальных служб, а также органов по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.¹⁶

Стоит отметить, что Беларусь подписала Соглашение о КСОР лишь 15 октября 2009 г. в виду экономических разногласий с Россией, а Узбекистан вообще отказался подписывать данное Соглашение. Узбекистан настаивал на необходимости соблюдения принципа консенсуса при принятии решения на развертывание и применение контингентов КСОР. По его мнению, решение на развертывание и применение КСОР должно было приниматься СКБ только на основе консенсуса, а не «с согласия Сторон, для которых настоящее Соглашение вступило в силу». Кроме того, Узбекистан выразил свое особое мнение и по поводу того, что КСОР не может использоваться как военная составляющая на пространстве СНГ и в государствах ОДКБ для решения споров и противостояния, которые могут возникнуть между этими государствами. Также следует отметить, что по тем же причинам Узбекистан не ратифицировал Соглашение о миротворческой дея-

¹⁵ Наибольший вклад в состав КСОР внесен Россией – одна воздушно-десантная дивизия и одна десантно-штурмовая бригада. Беларусь и Казахстан выставили по одной десантно-штурмовой бригаде. Остальные государства выделили по батальону. Все части входят в национальные силы быстрого реагирования и постоянной боевой готовности. См. «Сумма сил», *Российская газета*, 5.02.2009 (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/02/05/armiya.html>.

¹⁶ Транзит, ввод, порядок и условия временного нахождения контингентов КСОР на территориях Сторон, а также их статус, социальные и правовые гарантии личного состава определяются Соглашением о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 г., Протоколом о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности государств-участников ДКБ от 25 мая 2001 г., а также Протоколом о механизме оказания военно-технической помощи государствам-членам Организации Договора о коллективной безопасности в случаях возникновения агрессии или совершения акта агрессии от 6 октября 2007 г.

тельности ОДКБ от 6 октября 2007 г., а в декабре 2010 г. не подписал Заявление о Миротворческих силах ОДКБ.¹⁷

В данном Заявлении от 10 декабря 2010 г. государства–члены ОДКБ выразили готовность, используя миротворческий потенциал Организации, внести свой вклад в предотвращение вооруженных конфликтов и мирное урегулирование возникающих конфликтных и кризисных ситуаций. Также они заявили, что действующие на постоянной основе Миротворческие силы ОДКБ могут стать эффективным инструментом по поддержанию мира и безопасности, действуя самостоятельно или в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами в строгом соответствии с Уставом ООН.¹⁸

Также в 2010 г., как следствие кризисных событий на юге Кыргызстана, были приняты меры по совершенствованию системы кризисного реагирования ОДКБ. Она была дополнена политическим механизмом мониторинга и предотвращения возможных конфликтов. Обязательства по взаимной, в том числе и военной, поддержке были распространены и на случаи вооруженного нападения незаконных вооруженных формирований. Была введена возможность принятия решений в ограниченном формате заинтересованных государств–членов, а также создана правовая основа для проведения экстренных консультаций и принятия решений, в том числе посредством видео-конференц-связи.

Кроме того, 10 декабря 2010 г. государства–члены ОДКБ подписали Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ. Согласно данному Соглашению вооруженные силы одного из государств–членов могут направляться на территорию принимающей стороны в соответствии с официальным обращением последней для реализации права на коллективную оборону в случае угрозы и/или совершения вооруженного нападения (агрессии) в отношении одной или нескольких Сторон, противодействия другим вызовам и угрозам коллективной безопасности, ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также для проведения совместных командно-штабных и войсковых учений.¹⁹

¹⁷ Необходимо отметить, что Ташкент, занимавший долго время особую позицию в ОДКБ, 28 июня 2012 г. направил ноту с уведомлением о приостановлении своего членства в ОДКБ. 19 декабря того же года членство Узбекистана было официально приостановлено, несмотря на то, что временное приостановление членства не предусмотрено уставом ОДКБ. Такой шаг был, однако, сделан в расчете на возможное возвращение Узбекистана в Организацию.

¹⁸ Интересно отметить, что 15 июня 2009 г. Президент России утвердил решение Правительства о выделении российского миротворческого контингента в состав Миротворческих сил ОДКБ. От Вооруженных Сил России была выделена отдельная мотострелковая бригада (2251 человек), от МВД России – подразделения ОМОН «Зубр» (100 человек), спецназа «Рысь» (50 человек), наблюдатели и советники (50 человек) от центрального аппарата, образовательных учреждений и территориальных органов МВД России. Другими странами ОДКБ (кроме Узбекистана) также выделены национальные контингенты в состав МС ОДКБ. Общая численность Миротворческих сил составила более 3,5 тысяч человек. В сентябре 2010 г. в Объединенном Штабе ОДКБ был проведен учебный сбор командиров входящих в МС подразделений. См. *ОДКБ: ответственная безопасность*, ред. И.Ю. Юргенс (М., 2011), с. 54.

¹⁹ С согласия принимающей Стороны на ее территории в пределах выделенных участков местности (районов) и объектов формирования могут проводить командно-штабные и войсковые учения, а также другие мероприятия оперативной и боевой подготовки, связанные с выполнением ими поставленных задач. Ввоз и вывоз движимого имущества формирования, перемещаемого для целей реализации настоящего Соглашения, осуществляются в приоритетном порядке без

20 декабря 2011 г. был подписан Протокол о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств-членов ОДКБ, согласно которому государства-члены ОДКБ могут принимать решения о размещении на своих территориях группировок войск (сил), объектов военной инфраструктуры государств, не являющихся членами Организации, только после проведения неотложных консультаций (согласования) с другими Сторонами и при отсутствии их официальных возражений.

19 декабря 2012 г. было принято Решение СКБ «Об основных направлениях развития военного сотрудничества государств-членов ОДКБ на период до 2020 года» в целях дальнейшего совершенствования военного сотрудничества, а также повышения боевого потенциала сил и средств системы коллективной безопасности. Документ предусматривает наращивание Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ, улучшение их технической оснащенности современными образцами вооружения, а также повышения уровня их подготовленности посредством продолжения проведения совместных комплексных учений таких как «Рубеж», «Взаимодействие», «Нерушимое братство», «Кобальт» и «Гром».

23 сентября 2013 г. на очередном заседании СКБ было в частности принято «Об оказании помощи Республике Таджикистан по укреплению таджикско-афганской границы». Было отмечено, что ОДКБ придает принципиальное значение предотвращению внешних угроз и вмешательства извне, усилению совместного противодействия международному терроризму и экстремизму, незаконному обороту наркотиков и оружия, нелегальной миграции и торговле людьми, использованию информационно-коммуникационных технологий в противоправных целях, в том числе по линии получивших международное признание комплексных оперативно-профилактических операций «Канал»,²⁰ «Нелегал»,²¹ а также «ПРОКСИ».²²

применения запретов и ограничений и взимания всех видов пошлин, налогов и сборов на основании перечней, согласованных уполномоченными органами направляющей и принимающей Сторон. На личный состав формирований не распространяется визовый контроль при въезде на территорию принимающей Стороны и при выезде с ее территории.

²⁰ Под эгидой ОДКБ проводится Региональная антинаркотическая операция постоянного действия «Канал». В качестве наблюдателей в операции принимают участие представители около 30 государств, не входящих в ОДКБ, в том числе США, стран Евросоюза, ряда латиноамериканских государств, а также эксперты международных организаций – ОБСЕ, Интерпола и Европола. Всего в ходе операций «Канал» из незаконного оборота изъято около 245 тонн наркотиков, 9300 единиц огнестрельного оружия. См. Бордюжа, Н.Н., «ОДКБ – гарант стабильности и безопасности в Евразии» (Электронный ресурс), *Независимая газета*, 20.04.2012, режим доступа: http://nvo.ng.ru/concepts/2012-04-20/1_odkb.html.

²¹ В последнее время все большую остроту обретает проблема незаконной миграции и торговли людьми. Проводятся скоординированные оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции по противодействию незаконной миграции под условным наименованием «Нелегал». Так, например, по итогам операции «Нелегал-2011» миграционными службами и правоохранительными органами государств-членов ОДКБ выявлено более 96 тысяч нарушений миграционного законодательства. См. «Об основных итогах деятельности ОДКБ за период 2002–2012 гг. и приоритетных направлениях развития Организации» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=360.

²² Особое внимание уделяется совместным усилиям в сфере обеспечения международной информационной безопасности. Активно развивается взаимодействие специальных подразде-

Заключение

Подводя итог, можно констатировать, что создание общего военно-политического пространства на основе ДКБ между целым рядом постсоветских государств непосредственно после развала СССР сыграло положительную роль в деле поддержания мира и безопасности в Евразии. Востребованность и жизнеспособность тесного сотрудничества между данными Евразийскими государствами в военно-политической сфере очевидно доказывается тем, что спустя десятилетие после подписания ДКБ была создана полноправная международная организация – ОДКБ в целях дальнейшего организационного сплочения между ее государствами–членами и обеспечения комплексного подхода к строительству системы коллективной безопасности.

Можно утверждать, что за годы существования ОДКБ была создана прочная правовая база, регламентирующая деятельность организации по всем основным направлениям обеспечения безопасности. К настоящему моменту подписано и в своем большинстве ратифицировано 43 международных договора по наиболее принципиальным вопросам межгосударственного взаимодействия в сфере коллективной безопасности, 173 решения Совета коллективной безопасности, в соответствии с которыми утверждены положения о сотрудничестве по отдельным направлениям, планы и программы работы по конкретным проблемам коллективной безопасности, решаются финансовые, административные и кадровые вопросы.²³ Нарастает практическое сотрудничество с другими международными организациями. Были налажены рабочие контакты с ООН, регулярными стали встречи с должностными лицами ШОС, СНГ и ЕАЭС, что позволяет оптимизировать распределение функций между региональными организациями, в сферу ответственности которых входит обеспечение безопасности в Евразии. Также ОДКБ пытается установить равноправный диалог с НАТО, Европейским Союзом и ОБСЕ.

Осуществляется всемерное развитие военной составляющей, которая в настоящий момент состоит из войсковых группировок в Восточноевропейском и Кавказском регионах, КСБР ЦАР и КСОР ОДКБ, также завершено формирование Миротворческих сил ОДКБ.²⁴ Организована поставка вооружения и военной техники союзникам по ОДКБ по льготным, внутригосударственным ценам. Развивается сотрудничество на уровне военно-промышленных комплексов государств-членов ОДКБ. Важным элементом сотруд-

лений органов безопасности и внутренних дел в целях пресечения преступлений в сфере современных информационных технологий в рамках операции «Прокси». По результатам последних этапов «Прокси» приостановлена деятельность 1126 информационных ресурсов, возбуждено около полутора тысяч уголовных дел против лиц, причастных к их созданию и функционированию. См. Тезисы выступления Генерального секретаря ОДКБ Н. Бордюжи на тему: «20 лет Организации Договора о коллективной безопасности: вчера, сегодня, завтра» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3571&SECTION_ID=105.

²³ См. Правовая база ОДКБ (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=1672.

²⁴ В декабре 2010 г. президент России Д.А. Медведев заявил, что были созданы КСОР численностью 20 тыс. чел и завершается формирование миротворческих сил численностью 3,5 тыс. чел. См. Медведев, Д.А., «Вступительное слово на заседании Совета коллективной безопасности ОДКБ», *Право и безопасность*, № 3 (2010), с. 8–9.

ничества стала совместная подготовка кадров для вооруженных сил, правоохранительных органов и специальных служб государств-членов.

Таким образом, на сегодняшний день ОДКБ – это состоявшаяся многофункциональная региональная организация коллективной безопасности, действующая на принципах равенства, взаимного уважения и оказывающая стабилизирующее влияние на обстановку в Евразии. В то же время будущее ОДКБ несомненно зависит от дальнейшего развития ее государств-членов и прежде всего России, от их способности сформировать конкурентоспособные экономики, успешно осуществить планы экономической интеграции, построить экономический союз и на его основе постоянно совершенствовать свое военно-политическое взаимодействие.

Основные источники

1. Бордюжа, Н.Н., «ОДКБ: от военно-политического союза к многофункциональной организации региональной безопасности», *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*, №3 (2008): 24–27.
2. Постановление Членов Совета Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ – членов Организации Договора о коллективной безопасности от 27 апреля 2006 г. №3 «О правовом обеспечении дальнейшего развития военного сотрудничества в рамках Организации Договора о коллективной безопасности».
3. Организация Договора о коллективной безопасности (справочная информация) (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.odkb-csto.org/structure> (дата доступа: 23.12.2014).
4. Заявление государств-членов ОДКБ «О ситуации в Сирии и вокруг нее» от 23 сентября 2013 г.; Коммюнике сессии СКБ ОДКБ от 23 сентября 2013 г.
5. Заявление министров иностранных дел государств-членов ОДКБ от 3 апреля 2014 г.
6. «Сумма сил» (Электронный ресурс), *Российская газета*, 5.02.2009, режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/02/05/armiya.html> (дата доступа: 23.12.2014).
7. *ОДКБ: ответственная безопасность*, под редакцией И.Ю. Юргенса (М., 2011).
8. Бордюжа, Н.Н., «ОДКБ – гарант стабильности и безопасности в Евразии» (Электронный ресурс), *Независимая газета*, 20.04.2012, режим доступа: http://nvo.ng.ru/concepts/2012-04-20/1_odkb.html (дата доступа: 23.12.2014).
9. «Об основных итогах деятельности ОДКБ за период 2002–2012 гг. и приоритетных направлениях развития Организации» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=360 (дата доступа: 23.12.2014).
10. Бордюжа, Н.Н., «20 лет Организации Договора о коллективной безопасности: вчера, сегодня, завтра» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3571&SECTION_ID=105 (дата доступа: 23.12.2014).

Глава 6

Имплементация обязательств, принятых в рамках ОДКБ, в государствах–членах

Е.Ф. Довгань

В настоящее время в рамках ОДКБ заключено 43 международных договора (включая Протоколы о внесении изменений), регулирующих основные направления сотрудничества государств–членов. К ним относятся:

- Договор о коллективной безопасности от 15.05.1992 г. (ред. от 10.12.2010 г.);
- Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами–участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года от 20.06.2000 г. (ред. от 10.12.2010 г.);
- Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 07.10.2002 г. (ред. от 10.12.2010 г.);
- Соглашение о правовом статусе Организации Договора о коллективной безопасности от 07.10.2002 г. (ред. от 06.10.2007 г.);
- Протокол о порядке осуществления контроля за целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами–участниками Договора о коллективной безопасности от 15.05.1992 г., от 07.10.2002 г.;
- Протокол о механизме оказания военно-технической помощи государствам–членам ОДКБ в случаях возникновения угрозы агрессии или совершения акта агрессии от 06.10.2007 г.;
- Соглашение о создании единой системы технического прикрытия железных дорог государств–членов ОДКБ от 28.04.2003 г. (ред. от 23.06.2006 г.);
- Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках ОДКБ от 18.06.2004 г.;
- Протокол об обеспечении технической и информационной совместимости вооружения и военной техники сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.;
- Соглашение о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках ОДКБ от 6.10.2007 г.;

- Соглашение об оперативном оборудовании территории, совместном использовании объектов военной инфраструктуры государств–членов ОДКБ от 18.06.2004 г.;
- Соглашение о подготовке военных кадров для государств–членов ОДКБ от 23.06.2005 г.;
- Соглашение о порядке оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центрально-азиатского региона коллективной безопасности от 23.06.2006 г.;
- Соглашение о взаимодействии в области рекламно-выставочной деятельности в сфере военно-экономического сотрудничества между государствами–членами ОДКБ от 6.10.2007 г.;
- Соглашение о льготных условиях поставок специальной техники и специальных средств для оснащения правоохранительных органов и специальных служб государств–членов ОДКБ от 06.10.2007 г. (ред. от 10.12.2010 г.);
- Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ от 6.10.2007 г.;
- Соглашение о создании системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ от 6.10.2007 г.;
- Соглашение о подготовке кадров для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб государств–членов ОДКБ от 05.09.2008 г.;
- Соглашение о коллективных силах оперативного реагирования от 14.06.2009 г.;
- Соглашение об основных принципах создания системы скрытого управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ от 14.06.2009 г.;
- Соглашение о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в области разработки, производства, эксплуатации, ремонта, модернизации, продления сроков эксплуатации и утилизации продукции военного назначения от 10.12.2010 г.;
- Соглашение о сохранении специализации предприятий и организаций, участвующих в производстве продукции военного назначения в рамках ОДКБ от 10.12.2010 г.;
- Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.;
- Соглашение об общих принципах создания межгосударственных научно-производственных объединений в ОДКБ по выпуску продукции военного назначения от 10.12.2010 г.;
- Соглашения о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.;
- Протокол о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств–членов ОДКБ от 20.12.2011 г.

Указанные документы в силу направленности деятельности ОДКБ на поддержание международного мира и безопасности регулируют вопросы сотрудничества государств-членов в военно-политической сфере и не призваны создавать непосредственно права и обязанности для физических и юридических лиц государств.

В связи с этим, государства, при имплементации обязательств, принятых в рамках ОДКБ, в первую очередь должны проявить свою политическую волю. Имплементация же на национальном уровне предполагает, в первую очередь принятие мер, обеспечивающих процесс выполнения таких обязательств.

Имплементация обязательств, принятых в рамках ОДКБ, в Республике Беларусь

Республикой Беларусь признаны обязательными для себя все договоры, заключенные в рамках ОДКБ (Отчет о Межпарламентской деятельности Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в 2012 г.).¹ Ежегодно в бюджет Республики Беларусь закладываются расходы, связанные с членством в ОДКБ (см. например, Закон Республики Беларусь от 31.12.2005 N 81-3 «О бюджете Республики Беларусь на 2006 год»²; Закон Республики Беларусь от 26.10.2012 № 432-3 «О республиканском бюджете на 2013 год»³).

Республика Беларусь принимает активное участие в деятельности ОДКБ, включая ее парламентские органы. Так, в 2011 г. Республика Беларусь председательствовала в Парламентской Ассамблее ОДКБ и делала основной упор на активизации процессов совершенствования договорно-правовой базы ОДКБ, практической реализации принятых решений и международной деятельности ОДКБ, в том числе на проблеме расширения ее взаимодействия с ведущими международными организациями.

Верхняя палата Национального собрания (парламента) Республики Беларусь – Совет Республики активно участвовал в работе по совершенствованию договорно-правовой базы ОДКБ, обеспечив выполнение процессов признания обязательными для себя международных договоров, принятых в рамках ОДКБ (Отчет о Межпарламентской деятельности Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в 2012 г.⁴). Он также вносил предложения по разработке планов межпарламентского сотрудничества, в частности, в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом, информационной безопасности.

¹ Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 10.10.2012 № 689-CP4/IX «О межпарламентской деятельности Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в 2012 году» – все нормативно-правовые акты, если не указано иное, приводятся по Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 (Электронный ресурс) (ООО «ЮрСпектр»), Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (Минск, 2014).

² Закон Республики Беларусь от 31.12.2005 № 81-3 (ред. от 05.10.2006, с уточнениями от 22.12.2006) «О бюджете Республики Беларусь на 2006 год».

³ Закон Республики Беларусь от 26.10.2012 № 432-3 (с изм. от 13.08.2013) «О республиканском бюджете на 2013 год».

⁴ Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 10.10.2012 № 689-CP4/IX «О межпарламентской деятельности Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в 2012 году».

Прежде чем дать оценку полноты имплементации Республикой Беларусь обязательств, принятых в рамках ОДКБ, необходимо охарактеризовать механизм имплементации в стране международных обязательств в целом.

Законодательство Республики Беларусь не содержит общих положений о примате международного права. Согласно ст.8 Конституции Республики Беларусь «*Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства*». При этом не допускается заключение международных договоров, противоречащих Конституции.⁵

Следует отметить, что к общепризнанным принципам международного права относятся лишь весьма узкий перечень норм императивного характера.⁶ В то же время, одним из таких принципов является принцип добросовестного исполнения международных обязательств – *pacta sunt servanda* (Устав ООН, преамбула, ст. 2(2); Венская конвенция о праве международных договоров от 23.05.1969 г., ст. 26–27; Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г.⁸).

Статья 18 Конституции закрепляет приверженность Республики Беларусь общепризнанным принципам и нормам международного права, т.е. фактически включает в перечень таких норм универсальные международные обычаи.

Статья 33 Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» от 23.07.2008 г. (ред. от 12.07.2013 г.) закрепляет, что «*Международные договоры Республики Беларусь подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь в соответствии с международным правом*».⁹ При этом «*нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора*».

Тот факт, что нормы международных договоров Республики Беларусь являются частью действующего законодательства включает их в совокупность нормативных правовых актов Республики Беларусь и делает их обязательными для правоприменителя.

Вместе с тем, нормы таких договоров не являются обычно *непосредственно применимыми*. Правило о непосредственном применении норм международных договоров применяется исключительно к так называемым «самоисполнимым» нормам, которые

⁵ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004).

⁶ Delimitation of the maritime boundary in the Gulf of Maine Area (Canada/USA), Judgement of 12.10.1984, I.C.J. Reports 1984 (The Hague: ICJ, 1984), pp. 288–290.

⁷ Венская конвенция о праве международных договоров от 23.05.1969 г.

⁸ Резолюция 2625(XXV), доступно на http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml.

⁹ Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 №421-3 (ред. от 12.07.2013) «О международных договорах Республики Беларусь».

непосредственно устанавливают права и обязанности для физических и юридических лиц.¹⁰ Обязательства же, принимаемые в рамках ОДКБ, создают права и обязанности для государств-членов и, как следствие, требуют осуществления имплементации.

Следует также отметить, что законодательство Республики Беларусь закрепляет весьма широкий перечень случаев, когда для признания договора обязательным для себя требуется принятие специального нормативного правового акта. В частности, согласно Закону о нормативных правовых актах Республики Беларусь от 10.01.2000 г. (в ред. от 02.07.2009 г.) принятие внутреннего акта требуется, если: «предметом международных договоров Республики Беларусь являются вопросы, относящиеся к сфере законодательного (нормативного) регулирования, но не урегулированные нормативными правовыми актами Республики Беларусь; выполнение международных обязательств, принятых в соответствии с международным договором Республики Беларусь, невозможно без принятия (издания) соответствующего нормативного правового акта».¹¹ При этом к сфере законодательного регулирования относится весьма широкий круг вопросов.

Что касается места международных договоров Республики Беларусь в национальной правовой системе, то данный вопрос вызывает некоторые споры. Так, ст. 116 Конституции Республики Беларусь, закрепляя полномочия Конституционного суда Республики Беларусь определять «соответствие законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь» позволяет некоторым авторам делать вывод, что признанные обязательными для себя международные договоры стоят в иерархии нормативных правовых актов в Республике Беларусь на втором месте после Конституции (Г.А. Василевич¹²; Л.В. Павлова¹³). Однако существуют и противники данного подхода, например, А.И. Зыбайло, которая призывает опираться исключительно на ст. 33 Закона о международных договорах в том, что «международные договоры [...] имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора».¹⁴

Необходимо отметить, что процедура проверки соответствия нормативно-правовой базы Республики Беларусь ее международным обязательствам подробно урегулирована. В частности в Законе о международных договорах Республики Беларусь преду-

¹⁰ Калугин, В.Ю., Павлова, Л.В., «Имплементация международного права», *Международное публичное право*, Общая часть (Минск: Амалфея, 2011), с. 198.

¹¹ Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-3 (ред. от 02.07.2009) «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

¹² Василевич, Г.А., *Парламент Республики Беларусь: Конституционно-правовой аспект* (Минск, 1995), с. 173.

¹³ Павлова, Л.В., «Место норм международного права в правовой системе Республики Беларусь и способы воздействия на ее реформирование», *Международное публичное право*, Общая часть (Минск: Амалфея, 2011), с. 205.

¹⁴ Критикуется, например, А.И. Зыбайло Постатейный комментарий «Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 23.07.2008 № 421-3 «О международных договорах Республики Беларусь»» (под ред. Л.В.Павловой) (по состоянию на 28.12.2011), ст. 33.

смотрено, что путем ратификации (принятия закона Парламентом) признаются обязательными для себя межгосударственные и межправительственные договоры, «устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в законах Республики Беларусь, декретах и указах Президента Республики Беларусь; предметом которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные законами Республики Беларусь, декретами и указами Президента Республики Беларусь; [...] об участии Республики Беларусь в международных организациях и межгосударственных образованиях» (ст. 19). Как следствие, подавляющее большинство договоров, заключаемых в рамках ОДКБ, подлежат ратификации в Республике Беларусь.

Лишь некоторые из них (Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами–участниками Договора о коллективной безопасности от 15.05.1992 г. (ред. от 10.12.2010 г.); Соглашение о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках ОДКБ от 6.10.2007 г.; Соглашение о взаимодействии в области рекламно-выставочной деятельности в сфере военно-экономического сотрудничества между государствами–членами ОДКБ от 6.10.2007 г.; Соглашение о создании системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ от 6.10.2007 г.; Протокол об обеспечении технической и информационной совместимости вооружения и военной техники сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.; Соглашение о сохранении специализации предприятий и организаций, участвующих в производстве продукции военного назначения в рамках ОДКБ от 10.12.2010 г.) были признаны обязательными для себя путем утверждения указом Президента Республики Беларусь.

Как следствие, после принятия закона о ратификации либо указа об утверждении нормы соответствующего договора будут иметь ту же силу, что и законы Республики Беларусь либо указы и декреты Президента Республики Беларусь соответственно, и именно ими необходимо будет руководствоваться правоприменителю как в случае отсутствия нормативно-правового регулирования по данному вопросу в Республике Беларусь, так и в случае противоречия национального законодательства признанным обязательными для себя международным договорам. При этом, как отмечается в доктрине (А.И. Зыбайло) возможна ситуация, когда в случае принятия более позднего закона его нормы будут обладать приоритетом как *lex posterior* над нормами международного договора, ратифицированного посредством принятия закона либо утвержденных указом Президента Республики Беларусь.¹⁵

Несмотря на то, что данное утверждение теоретически верно, следует отметить, что значительное число законов Республики Беларусь (в том числе тех, которые затрагивают вопросы обеспечения безопасности Республики Беларусь) содержит отсылку о приоритете признанных Республикой Беларусь обязательными для себя международных договоров с национальным правом в случае их коллизии (например, законы «Об ор-

¹⁵ Там же.

ганах национальной безопасности Республики Беларусь» от 10.07.2012 г., ст. 3¹⁶; «О Вооруженных Силах Республики Беларусь» от 3.11.1992 г. (ред. от 12.05.2009 г.), ст. 2¹⁷; «О государственной границе Республики Беларусь» от 27.07.2008 г. (ред. 25.11.2011 г.), ст. 3¹⁸; «О борьбе с терроризмом» от 3.01.2002 г. (ред. 26.10.2012 г., ст. 1¹⁹); «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 5.05.1998 г. (ред. 10.07.2012 г.), ст. 25²⁰; Указ «О совершенствовании правового регулирования отдельных отношений в экономической сфере» от 3.11.2005 г. (ред. 14.03.2013 г.), п. 2.3²¹), либо закрепляет обязанность осуществлять международное сотрудничество в соответствии с международными обязательствами Республики Беларусь (например, п. 10 главы 3 Военной доктрины Республики Беларусь²²). Нормы отдельных законов (например, законы «О государственной границе Республики Беларусь» от 27.07.2008 г., ст. 24, 25; Закон о борьбе с терроризмом от 3.01.2002 г., ст. 4) содержат индивидуальные отсылки к международным договорам, которые могут устанавливать иной порядок совершения действий, урегулированных такими законами.

Анализ законодательства Республики Беларусь на предмет его соответствия принимаемым международным обязательствам осуществляется на всех этапах признания международных договоров обязательными для себя. В частности, уже на этапе выдвижения предложения о проведении переговоров по проекту договора либо о его подписании требуется получение заключений всех вовлеченных министерств и ведомств, заключения Министерства иностранных дел Республики Беларусь о соответствии проекта международного договора (международного договора) и (или) позиции Республики Беларусь на переговорах международным обязательствам Республики Беларусь и заключения Министерства юстиции Республики Беларусь относительно соответствии проекта Конституции Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, декретам и указам Президента Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь. К проекту также должен быть приложен перечень законов Республики Беларусь, декретов и указов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь (их структурных элементов), подлежащих изменению, дополнению, отмене, признанию утратившими силу или принятию в связи с заключением международного договора (Закон о международных договорах Республики Беларусь, ст. 5).

¹⁶ Закон Республики Беларусь от 10.07.2012 № 390-З «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь».

¹⁷ Закон Республики Беларусь от 03.11.1992 № 1904-XII (ред. от 12.05.2009) «О Вооруженных Силах Республики Беларусь».

¹⁸ Закон Республики Беларусь от 21.07.2008 № 419-З (ред. от 25.11.2011) «О Государственной границе Республики Беларусь».

¹⁹ Закон Республики Беларусь от 03.01.2002 № 77-З (ред. от 26.10.2012) «О борьбе с терроризмом».

²⁰ Закон Республики Беларусь от 05.05.1998 № 141-З (ред. от 10.07.2012) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

²¹ Указ Президента Республики Беларусь от 03.11.2005 № 520 (ред. от 14.03.2013) «О совершенствовании правового регулирования отдельных отношений в экономической сфере».

²² Закон Республики Беларусь от 03.01.2002 № 74-З (ред. от 26.10.2012) «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь» в ред. от 26.10.2012 г.

Помимо этого, на заключительном этапе с 2008 г. согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 26.06.2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь»²³ Конституционный суд Республики Беларусь «осуществляет обязательный предварительный контроль конституционности всех законов, принятых Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь и одобренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь либо принятых Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь» (п. 1.1), а также «по предложению Президента Республики Беларусь излагает позицию о конституционности международных договоров – до подписания Президентом Республики Беларусь нормативных правовых актов о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее этих международных договоров» (п. 1.2).

Обычно, при признании международного договора обязательным для себя, необходимые изменения вносятся в национальные правовые акты, регулирующие соответствующие вопросы. Однако ситуация с *имплементацией международных договоров, принятых в рамках ОДКБ*, весьма специфична. В правовой базе существуют лишь единичные национальные нормативные правовые акты, специально принятые в целях имплементации международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ. К ним можно отнести, например, Указ Президента Республики Беларусь от 06.02.2009 г. № 67 «О некоторых вопросах оказания военно-технической помощи государствам–членам Организации Договора о коллективной безопасности», который утверждает Положение о порядке подготовки предложений о принятии и реализации решений по оказанию военно-технической помощи государствам–членам ОДКБ в случаях возникновения угрозы агрессии или совершения акта агрессии, а также вносит изменения в пп. 1.10.1, п.1 Указа Президента Республики Беларусь №94, закрепив за Государственным военно-промышленным комитетом полномочия осуществлять «в пределах своих полномочий согласование всех вопросов, касающихся номенклатуры продукции военного назначения, ее объемов, условий и сроков практического осуществления поставок при оказании военно-технической помощи государствам–членам Организации Договора о коллективной безопасности».²⁴ Во исполнение Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами–участниками Договора о коллективной безопасности от 15.06.2000 г. государственными органами Республики Беларусь были приняты Инструкции о порядке оформления заказов на поставку продукции военного назначения для нужд государственных органов, имеющих воинские формирования и военизированные организации Республики Беларусь (п. 1, 2, 7)²⁵ и для нужд Вооруженных Сил Республики Беларусь (п. 1, 2, 7).²⁶

²³ Декрет Президента Республики Беларусь от 26.06.2008 № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь».

²⁴ Указ Президента Республики Беларусь от 06.02.2009 № 67 «О некоторых вопросах оказания военно-технической помощи государствам–членам Организации Договора о коллективной безопасности».

²⁵ Постановление Государственного военно-промышленного комитета Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Комитета государственной безопасности Республики Беларусь, Го-

Ссылки на ОДКБ также имеются в целом ряде программных документов. Например, повышение эффективности ОДКБ закрепляется в качестве одного из основных интересов Республики Беларусь в военной сфере (Концепция национальной безопасности Республики Беларусь от 9.11.2010 г., п. 15, 55).²⁷ Сотрудничество в рамках ОДКБ называется в качестве одного из направлений международного сотрудничества Республики Беларусь в сфере борьбы с терроризмом (Концепция борьбы с терроризмом в Республике Беларусь, п. 36),²⁸ и наркотрафиком (Государственная программа комплексных мер противодействия наркомании, незаконному обороту наркотиков и связанным с ними правонарушениям в Республике Беларусь на 2009–2013 годы, п. 76).²⁹ Обязательства, принятые в рамках ОДКБ, учитываются и при разработке комплексных программ либо технического нормирования и стандартизации (Государственная программа развития технического нормирования и стандартизации в отношении оборонной продукции на 2008–2015 годы, глава 5).³⁰ Положение о Министерстве иностранных дел возлагает на Министерство обязанность по координации деятельности представителей Республики Беларусь, в том числе в ОДКБ (п. 6.4³¹).

Указанные документы имеют преимущественно программный характер и не создают в большинстве случаев прав и обязанностей для правоприменителя.

Международные договоры, заключенные в рамках ОДКБ, довольно часто содержат правила иные, чем те, которые закрепляются в законах и иных нормативных правовых актах Республики Беларусь. Например, как отметил Конституционный суд Республики Беларусь в Решении о соответствии Конституции Республики Беларусь закона «О ратификации Протокола размещения объектов военной инфраструктуры на территории госу-

сударственного пограничного комитета Республики Беларусь от 12.06.2008 № 8/165/50/28/15 «Об утверждении Инструкции о порядке оформления заказов на поставку продукции военного назначения для нужд государственных органов, имеющих воинские формирования и военизированные организации Республики Беларусь».

²⁶ Постановление Министерства обороны Республики Беларусь, Государственного военно-промышленного комитета Республики Беларусь от 30.05.2007 № 39/7 «Об утверждении Инструкции о порядке оформления заказов на поставку продукции военного назначения для нужд Вооруженных Сил Республики Беларусь».

²⁷ Указ Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 № 575 (ред. от 30.12.2011) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь».

²⁸ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25.07.2013 № 658 «Об утверждении Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь».

²⁹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.10.2008 № 1634 «Об утверждении Государственной программы комплексных мер противодействия наркомании, незаконному обороту наркотиков и связанным с ними правонарушениям в Республике Беларусь на 2009–2013 годы».

³⁰ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14.12.2007 № 1742 (ред. от 22.12.2012) «Об утверждении Государственной программы развития технического нормирования и стандартизации в отношении оборонной продукции на 2008–2015 годы».

³¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.07.2006 № 978 (ред. от 21.06.2013) «Вопросы Министерства иностранных дел Республики Беларусь», вместе с «Положением о Министерстве иностранных дел Республики Беларусь», «Положением о Департаменте внешнеэкономической деятельности Министерства иностранных дел Республики Беларусь».

дарств–членов ОДКБ» от 17.10.2012 г.,³² порядок принятия решений о размещении объектов военной инфраструктуры после проведения неотложных консультаций (согласования) с другими государствами–членами ОДКБ и при отсутствии их официальных возражений (Протокол о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств–членов ОДКБ³³), противоречит абзацу четвертому части первой статьи 20 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»³⁴ и части пятой пункта 14 главы 2 Военной доктрины Республики Беларусь, утвержденной Законом Республики Беларусь от 3.01.2002 г.³⁵ Указанные положения закрепляют возможность Совета Министров Республики Беларусь решать вопросы строительства и размещения на территории Республики Беларусь оборонных объектов и не предусматривает необходимость проведения предварительных консультаций по данному вопросу с государствами–членами ОДКБ, как это требуется Протоколом.

Тот же подход имеет место в отношении иных международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ. Например, Соглашению о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.³⁶ не соответствуют отдельные положения законов «О Вооруженных Силах Республики Беларусь» от 3.11.1992 г. (ред. от 12.05.2009 г.), «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь» от 3.06.1993 г. (ред. от 26.05.2012 г.)³⁷; Соглашению о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 10.12.2010 г.³⁸ – положения законов Республики Беларусь «О вооруженных силах Республики Беларусь» от 3.11.1992 г., «О государственной границе Республики Беларусь» от 27.07.2008 г.³⁹; Соглашению об основных принципах военно-технического сотрудничества между госу-

³² Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 17.10.2012 №Р-766/2012 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О ратификации Протокола о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств–членов Организации Договора о коллективной безопасности»».

³³ Протокол о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств - членов Организации Договора о коллективной безопасности от 20.12.2011 г.

³⁴ Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 №424-З (ред. от 12.12.2012) «О Совете Министров Республики Беларусь».

³⁵ Закон Республики Беларусь от 03.01.2002 №74-З (ред. от 26.10.2012) «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь» в ред. от 26.10.2012 г.

³⁶ Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, заключено в г.Москве 10.12.2010 г.

³⁷ Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 16.11.2011 №Р-641/2011 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О ратификации Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности»».

³⁸ Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности (Заключено в г.Москве 10.12.2010).

³⁹ Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 28.10.2011 №Р-633/2011 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О ратификации Протокола о внесении изменений в Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года»».

дарствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года от 20.06.2000 г. (ред. от 10.12.2010 г.) – положения Закона Республики Беларусь «О Таможенном тарифе» от 3.02.1993 г. (ред. 13.11.2008 г.), Указа Президента Республики Беларусь от 3.11.2005 г. №520 «О совершенствовании правового регулирования отдельных отношений в экономической сфере» (ред. 14.03.2013 г.)⁴⁰; Соглашению о коллективных силах оперативного реагирования от 14.06.2009 г. – отдельные нормы законов Республики Беларусь «О борьбе с организованной преступностью» от 27.06.2007 г. (ред. 14.06.2010 г.), «О борьбе с терроризмом» от 3.01.2002 г. (ред. 26.10.2012 г.), «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 5.05.1998 г. (ред. 10.07.2012 г.), «О вооруженных силах Республики Беларусь» и других.⁴¹ При этом в указанные национальные правовые акты не были внесены изменения.

Рассмотренная ситуация, однако, не означает, что Республика Беларусь не принимает мер для имплементации международных обязательств, принятых ею в рамках ОДКБ. Соответствующие национальные нормативные правовые акты устанавливают, в первую очередь, статус, полномочия и деятельность конкретных государственных органов Республики Беларусь: Совета Министров, вооруженных сил, органов государственной безопасности, внутренних войск Министерства внутренних дел, режим торговли и государственной границы, т.е. определяют общий режим функционирования конкретного органа или объекта.

Договоры, заключенные в рамках ОДКБ регулируют обязанности государств обеспечить совершение конкретных действий в конкретных случаях, связанных с участием в одной международной организации – ОДКБ. Поскольку Республика Беларусь является участником целого ряда международных организаций, то включать в законы и нормативные правовые акты Республики специальные правила поведения каждого государственного органа в связи с членством в каждой из таких международных организаций, нелогично, поскольку это необоснованно увеличит объем таких законов и в связи с излишней детальностью, будет препятствовать стройности правовой системы и усложнит понимание законодательства.

В связи с этим, законодатель избрал другой путь. Международные договоры, заключенные в рамках ОДКБ, признаются обязательными для себя путем ратификации (принятия закона о ратификации Национальным собранием Республики Беларусь) либо утверждаются (что реже) указами Президента Республики Беларусь. Как следствие, по общему правилу они имеют силу закона (в случае ратификации) или указа (в случае утверждения) и подлежат применению как принятые позднее (*lex posterior*), обладая таким

⁴⁰ Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 07.07.2011 №Р-623/2011 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь “О ратификации Соглашения об общих принципах создания межгосударственных научно-производственных объединений в Организации Договора о коллективной безопасности по выпуску продукции военного назначения”».

⁴¹ Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 18.06.2010 №Р-459/2010 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь “О ратификации Соглашения о Коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности”».

образом приоритетом по отношению к нормативным правовым актам Республики Беларусь.

Более того, международные договоры, заключенные в рамках ОДКБ не содержат норм, регулирующих те же отношения, что и национальное право. Они обычно определяют механизм осуществления межгосударственного сотрудничества, но не функции конкретных внутригосударственных органов, обязанных осуществлять конкретные виды деятельности в соответствии с такими соглашениями. Как следствие, будучи признаны обязательными для Республики Беларусь путем принятия закона о ратификации, положения договоров, заключенных в рамках ОДКБ, представляют собой специальные нормы (*lex specialis*) и как таковые они будут обладать приоритетом перед национальными нормативными правовыми актами даже в случае если те будут приняты после признания соответствующего договора обязательным для себя.

Показательно также, что, как отмечалось выше, значительное число национальных нормативных правовых актов, правила которых не в полной мере соответствуют положениям международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ, прямо признают приоритет международных обязательств, если те вступают в противоречие с обязательствами национального акта.

В целом, использование данного механизма имплементации может быть довольно проблематично для правоприменителя, поскольку они не всегда обладают достаточной квалификацией для того, чтобы принять решение о факте наличия коллизии конкретного закона и положений международного договора, отраженных в законе о ратификации и о механизме разрешения такой коллизии. Вместе с тем, поскольку в процессе признания Республикой Беларусь таких договоров обязательными для себя в обязательном порядке проводится оценка соответствия национального законодательства обязательствам, вытекающим из международных договоров, а также вовлекаются министерства и ведомства, к компетенции которых относятся регулируемые договорами вопросы, такие министерства будут осведомлены о существовании возникающих из договоров обязательств и смогут обратить внимание подчиненных им структур на необходимость применения норм соответствующих договоров.

Более того, с учетом того, что международные договоры, заключенные в рамках ОДКБ, не затрагивают прав и обязанностей физических и юридических лиц, особой значимости регулируемых ими вопросов для каждого государства, выполнение вытекающих из таких договоров обязательств осуществляется под непосредственным контролем соответствующих министерств и ведомств.

Имплементация обязательств, принятых Республикой Казахстан в рамках Организации Договора о коллективной безопасности

Ж. Кембаев

Республика Казахстан является одним из наиболее активных участников интеграционных процессов на постсоветском пространстве. При этом Казахстан заинтересован в продвижении интеграционных проектов не только экономического, но и военно-политического характера. Поэтому, пытаясь сформировать эффективную систему националь-

ной безопасности в рамках действенной международной структуры безопасности, Казахстан является одним из основателей Организации Договора о коллективной безопасности и играет одну из важнейших ролей в данной международной организации. В то же время Казахстан стремится обеспечить свою национальную безопасность на основе политики сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказом от применения первой вооруженной силы, укреплением военной организации государства, исходя из прогнозируемых угроз, определением и использованием наиболее эффективных форм и способов их нейтрализации.⁴²

В рамках ОДКБ Республика Казахстан приняла на себя целый ряд обязательств, среди которых, согласно Уставу данной организации, можно выделить целый ряд нижеследующих наиболее важных положений. При этом следует отметить, что Республика Казахстан жизненно заинтересована в осуществлении данных мер и действий и целенаправленно вносит свой вклад в их имплементацию и претворение в жизнь, так как казахстанское руководство видит в ОДКБ надежный инструмент отражения как внешних, так и внутренних угроз. Имплементация обязательств, принятых Республикой Казахстан в рамках ОДКБ, четко просматривается в законодательных актах Республики Казахстан, в таких как: Закон Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года № 561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих», Закон Республики Казахстан от 7 января 2005 года № 29-III «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан», Закон Республики Казахстан от 5 марта 2003 года № 391-II «О военном положении», Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан», Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 416-I «О противодействии терроризму», а также в Военной доктрине Республики Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 161.

В отношении обязательств, принятых Республикой Казахстан в рамках ОДКБ, прежде всего (*во-первых*), следует отметить, что Казахстан обязался совместно с другими государствами-членами принимать меры к формированию в рамках ОДКБ действенной системы коллективной безопасности, обеспечивающей коллективную защиту в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету и реализацию права на коллективную оборону (ст. 7 Устава ОДКБ).

Согласно Закону Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» деятельность Республики Казахстан по обеспечению международной безопасности должна предусматривать, помимо целого

⁴² Необходимо отметить, что Республика Казахстан следует т.н. многовекторной внешней политике. Поэтому наряду с активной ролью в ОДКБ, Казахстан также стремится к углублению стратегического партнерства на основе общих военно-политических интересов в рамках ШОС, к расширению сотрудничества в военной и военно-технической областях с США и государствами ЕС, а также к сотрудничеству на взаимовыгодной основе с иностранными компаниями, направленное на осуществление поставок вооружения и военной техники, создание совместных производств на территории Казахстана. См. Военную доктрину Республики Казахстан, утвержденную Указом Президента Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 161.

ряда других фундаментальных факторов,⁴³ также и формирование и укрепление эффективной системы коллективной безопасности в геополитическом окружении Казахстана.⁴⁴ Также следует отметить, что в соответствии с данным Законом, в целях получения международных гарантий национальной безопасности Республика Казахстан участвует в обеспечении международной (глобальной, региональной) безопасности, составной частью которой является национальная безопасность Казахстана.

Также первостепенное значение имеют положения, закрепленные в Законе Республики Казахстан от 7 января 2005 года №29-III «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан». В данном Законе четко проглядывается принятая в рамках ОДКБ концепция коллективной безопасности, а именно в норме, что состояние войны объявляется Парламентом Республики Казахстан не только в случае вооруженного нападения на Республику Казахстан другого государства (группы либо коалиции государств), а также в случаях, предусмотренных международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (ст. 28 Закона). В то же время в Законе Республики Казахстан от 5 марта 2003 года №391-II «О военном положении» закрепляется, что в случае введения военного положения на территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях Президент Республики Казахстан принимает меры в соответствии с обязательствами Республики, вытекающими из международных договоров Республики Казахстан (ст. 15 Закона).

Также согласно Закону «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» государственное регулирование в области обороны помимо всего прочего включает в себя также и международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны (п. 15 ст. 4 Закона). Закон также регламентирует, что сотрудничество Республики Казахстан с другими государствами по обеспечению совместной обороны от

⁴³ Таких как: а) укрепление роли Казахстана в вопросах формирования глобального миропорядка; б) участие в международных организациях и форумах, деятельность которых отвечает интересам национальной безопасности Республики Казахстан; в) участие за пределами страны в мероприятиях, направленных на обеспечение национальной безопасности в соответствии с международными договорами Республики Казахстан; г) решение в необходимых случаях совместно с сопредельными государствами вопросов, касающихся обеспечения национальной безопасности; и д) заключение международных договоров, отвечающих интересам национальной безопасности Республики Казахстан.

⁴⁴ Следует отметить, что в настоящее время выделяются следующие внешние угрозы безопасности Республики Казахстан: 1) социально-политическая нестабильность в странах региона и вероятность вооруженных провокаций; 2) наличие вблизи границ Казахстана очагов военных конфликтов; 3) использование иностранными государствами или организациями военно-политического давления, новейших технологий информационно-психологической борьбы для вмешательства во внутренние дела Республики Казахстан с целью обеспечения собственных интересов; 4) расширение влияния военно-политических организаций и союзов в ущерб военной безопасности Казахстана; 5) деятельность международных террористических и радикальных организаций и группировок, в том числе кибертерроризм, усиление позиций религиозного экстремизма в сопредельных странах; 6) осуществление отдельными государствами программ по созданию оружия массового уничтожения и средств его доставки, незаконное распространение технологий, оборудования и компонентов, используемых для его производства, а также технологий двойного назначения. См. Военную доктрину Республики Казахстан, утвержденную Указом Президента Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 161.

агрессии, поддержанию мира и безопасности строится в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (п. 1 ст. 32 Закона). Следует также отметить, что Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года №527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» определяет кроме всего в качестве основных функций системы обеспечения национальной безопасности также и участие в обеспечении международной и региональной безопасности в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (п. 7 ст. 8 Закона).

Более того, в Законе «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» отмечается, что Вооруженные Силы Республики Казахстан предназначены не только для отражения агрессии, вооруженной защиты территориальной целостности и суверенитета Республики Казахстан, охраны и обороны государственных и военных объектов, охраны воздушного пространства, борьбы с незаконными вооруженными формированиями, но и также для выполнения задач в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (п. 1. ст. 18 Закона). При этом применение Вооруженных Сил РК для выполнения задач, вытекающих из международных обязательств Республики Казахстан, осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в международных договорах, ратифицированных Республикой Казахстан (п. 3 ст. 18 Закона).

Более того, следует отметить, что Казахстан ратифицировал:

- а. Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 11 октября 2000 г.,⁴⁵ согласно которому стороны могут направлять на территории государств-участников по их просьбе свои воинские формирования для совместного отражения внешней военной агрессии, проведения совместных контртеррористических операций или командно-штабных и войсковых учений; и
- б. Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10 декабря 2010 г.,⁴⁶ согласно которому в состав сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ могут входить воинские части и подразделения национальных вооруженных сил и других войск сторон, подразделения специального назначения (группы специалистов) органов внутренних дел, внутренних войск, органов безопасности и специальных служб, а также коалиционная группировка войск, региональные (объединенные) группировки войск, группировки объединенных военных систем, а также коллективные миротворческие силы (при этом стратегические ядерные силы Российской Федерации выполняют функцию сдерживания от возможных попыток осуществления вооруженного нападения в отношении одной или нескольких сторон).

Во-вторых, Казахстан обязался принять меры к созданию и функционированию в рамках ОДКБ системы реагирования на кризисные ситуации, угрожающие безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету государств-членов, вклю-

⁴⁵ Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 15 марта 2012 года № 1-V.

⁴⁶ Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 16 марта 2012 года № 3-V.

чая создание коалиционных (коллективных) сил ОДКБ, региональных (объединенных) группировок войск (сил), миротворческих сил, объединенных систем и органов управления ими, военной инфраструктуры (ст. 7 и 8 Устава ОДКБ).

В этой связи следует отметить, что Закон «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» полностью учитывает тот факт, что в рамках ОДКБ сформированы подразделения Миротворческих сил на основе Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ от 6 октября 2007 г.⁴⁷ и КСОР в соответствии с Соглашением о КСОР ОДКБ от 14 июня 2009 г.⁴⁸ Так, согласно Закону часть состава Вооруженных Сил может входить в объединенные вооруженные силы или находиться под объединенным командованием в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (п. 4 ст. 18 Закона). Кроме того, Закон допускает дислокацию соединений и воинских частей Вооруженных Сил РК за пределами территории Республики Казахстан на основе международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан (п. 3 ст. 25 Закона).

В другом законодательном акте – Законе Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года №561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих» указывается, что действие настоящего Закона распространяется на всех военнослужащих Республики Казахстан, в том числе на военнослужащих Республики Казахстан, проходящих воинскую службу в составе объединенных (коалиционных) вооруженных сил, а также миротворческих сил в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (ст. 4). Кроме того, согласно данному Закону военнослужащий обязан не только 1) соблюдать Конституцию и другие нормативные правовые акты Республики Казахстан, а также соблюдать требования общевоинских уставов; 2) принять военную присягу в установленном порядке; 3) точно и в срок выполнять приказы командиров (начальников); но и 4) участвовать в составе воинских частей и подразделений Вооруженных Сил, объединенных (коалиционных) вооруженных сил в соответствии с международными договорами в вооруженных конфликтах.

Вышеуказанные законодательные положения находят свое отражение и в Военной доктрине Республики Казахстан, согласно которой Республика Казахстан стремится укреплять сотрудничество с государствами-участниками ОДКБ в рамках коалиционного военного строительства, осуществляемого в интересах обеспечения совместной безопасности и коллективной обороны в случае военной агрессии.⁴⁹ Также в Военной док-

⁴⁷ Данное Соглашение вступило в силу для Казахстана после принятия Закона Республики Казахстан от 24 октября 2008 года №73-IV «О ратификации Соглашения о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности».

⁴⁸ Данное Соглашение вступило в силу для Казахстана после принятия Закона Республики Казахстан от 17 февраля 2010 года №251-IV «О ратификации Соглашения о Коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности».

⁴⁹ При этом основными направлениями в коалиционном военном строительстве Республика Казахстан на среднесрочный период считает: 1) совершенствование нормативной правовой базы по вопросам коалиционного военного строительства; 2) повышение эффективности совместного планирования применения коалиционных сил; 3) подготовку войсковых контингентов к выполнению задач по предназначению в интересах обеспечения совместной безопасности и коллективной обороны по согласованным программам и планам; 4) совершенствование вопросов взаимодействия сил и средств системы коллективной безопасности, форм и способов со-

трине говорится, что важной составной частью политики Республики Казахстан по укреплению коллективной и национальной безопасности является миротворческая деятельность. Миротворческая деятельность имеет большое значение для продвижения военно-политических позиций и интересов Казахстана в международных делах, а также в значительной степени поднимает авторитет страны на международной арене. В этой связи Республика Казахстан стремится принимать активное участие в миротворческих операциях под эгидой ООН, проводимых на основании выданного правового мандата. При этом основными принципами участия Казахстана в миротворческих операциях являются беспристрастность и сохранение полной нейтральности, отсутствие особых отношений с какой-либо из конфликтующих сторон, отказ от прямого или косвенного содействия в реализации интересов одной из сторон, если это ведет к ущемлению интересов других участников конфликта.⁵⁰

Также следует отметить, что Казахстан ратифицировал Соглашение о создании системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ от 6 октября 2007 г.,⁵¹ в соответствии с которым была создана система управления силами и средствами ОДКБ, т.е. совокупность функционально взаимосвязанных между собой органов управления, пунктов управления и средств управления (системы связи, автоматизированные системы управления, а также специальные системы), составляющих организационно-техническую основу управления коалиционными (региональными) группировками войск (сил) в интересах обеспечения национальной и коллективной безопасности сторон. При этом система управления силами и средствами ОДКБ базируется на элементах систем управления сторон в регионах (районах) коллективной безопасности с учетом общности оборонного пространства, оперативного оборудования и инфраструктуры регионов (районов) коллективной безопасности.

Более того, Казахстан также ратифицировал Соглашение об основных принципах создания системы скрытого управления силами и средствами системы коллективной

вместных действий; 5) создание объединенной системы противовоздушной обороны государств-членов ОДКБ и ее региональных компонентов; 6) активизацию совместных усилий в борьбе с международным терроризмом, религиозным экстремизмом, сепаратизмом и наркобизнесом; 7) участие в процессе нераспространения оружия массового уничтожения; 8) создание совместных предприятий по ремонту вооружения и военной техники, проведение совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по их модернизации; а также 9) подготовку военных кадров и развитие военной науки.

⁵⁰ Кроме того, следует отметить, что главным в миротворческой деятельности Казахстана является принципиальная позиция государства в деле консолидации коллективных усилий в соответствии с решениями Совета Безопасности ООН и общепризнанными нормами международного права для обеспечения региональной и международной безопасности. В целях укрепления миротворческого потенциала будет продолжаться развитие регионального миротворческого центра. Выполнение задач в операциях по поддержанию и восстановлению мира возлагается на специально подготовленные по международным стандартам подразделения Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан. Их участие в миротворческих операциях осуществляется на основании решения Парламента Республики Казахстан, принимаемого в соответствии с Конституцией, законодательством Республики Казахстан и ратифицированными международными договорами.

⁵¹ Закон Республики Казахстан от 24 октября 2008 года № 75-IV.

безопасности ОДКБ⁵² с целью сохранения в тайне мероприятий по руководству силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ во всех условиях деятельности и принятой системы управления ими.

В-третьих, в рамках ОДКБ Казахстан обязался координировать и объединять усилия с другими государствами-членами в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов (ст. 8 Устава ОДКБ).⁵³

В этом отношении следует отметить, что Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 года №416-І «О противодействии терроризму» закрепляет, что в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, в необходимых случаях для участия в антитеррористической операции могут привлекаться подразделения специального назначения иностранных государств (п. 2 ст. 14 Закона). Также Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года №31 «О противодействии экстремизму» от 18 февраля 2005 г. провозглашает готовность Казахстана сотрудничать с иностранными государствами и международными организациями в целях профилактики, выявления и пресечения экстремизма. Кроме того, в соответствии с Государственной программой по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013-2017 гг. специальные государственные службы и правоохранительные органы Казахстана должны активно взаимодействовать в частности также и с ОДКБ.⁵⁴

В-четвертых, согласно Устава ОДКБ Казахстан обязался принимать решения о размещении на своих территориях группировок войск (сил), объектов военной инфраструктуры государств, не являющихся членами ОДКБ, только после проведения неотложных консультаций (согласования) с другими государствами-членами (ст. 7 Устава ОДКБ). Более того, согласно Протокола о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств-членов ОДКБ от 20 декабря 2011 г. стороны должны принимать подобные решения не только после проведения неотложных консультаций (согласования) с другими сторонами, но и при отсутствии их официальных возражений (ст. 1 Протокола).⁵⁵

⁵² Закон Республики Казахстан от 17 февраля 2010 года № 252-ІV.

⁵³ В этой связи следует отметить, что в настоящее время выделяются следующие внутренние угрозы безопасности Республики Казахстан: 1) деятельность экстремистских, националистических и сепаратистских движений, организаций и структур, направленная на дестабилизацию внутренней обстановки в стране, изменение конституционного строя с использованием методов вооруженного насилия; 2) создание и деятельность незаконных вооруженных формирований; 3) незаконное распространение оружия, боеприпасов, взрывчатых и других средств, которые могут быть использованы для диверсий, террористических актов или иных противоправных действий. См. Военную доктрину Республики Казахстан, утвержденную Указом Президента Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 161.

⁵⁴ Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 сентября 2013 года № 648.

⁵⁵ Данный Протокол вступил в силу для Казахстана после принятия Закон Республики Казахстан от 30 января 2014 года № 170-V «О ратификации Протокола о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности».

В этой связи также следует отметить, что Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года №527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» регламентирует, что не допускается, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан: 1) размещение на территории Казахстана военных баз иностранных государств и (или) международных организаций; 2) транзит через территорию Казахстана воинских формирований, вооружений и военной техники иностранных государств и (или) международных организаций (п. 4 ст. 20 Закона).

Более того, согласно Соглашению об оперативном оборудовании территории, совместном использовании объектов военной инфраструктуры государств-членов ОДКБ от 18 июня 2004 г. стороны разработали и утвердили Перечень объектов военной инфраструктуры для совместного использования коалиционными (региональными) группировками войск (сил) и перспективный план их создания, развития и содержания, а также представили друг другу тактико-технические данные существующих и планируемых к развитию и созданию объектов военной инфраструктуры выделенных для совместного использования (ст. 4 и 5 Соглашения).⁵⁶

В-пятых, Казахстан принял на себя обязательство взаимодействовать в сферах военно-технического (военно-экономического) сотрудничества, обеспечения вооруженных сил, правоохранительных органов и специальных служб необходимыми вооружением, военной, специальной техникой и специальными средствами, подготовки военных кадров и специалистов для национальных вооруженных сил, специальных служб и правоохранительных органов (ст. 7 Устава ОДКБ).

В этом отношении прежде всего следует отметить, что Республика Казахстан ратифицировала Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 24 мая 2000 г.,⁵⁷ а также Соглашение о создании единой системы технического прикрытия железных дорог государств-членов ОДКБ от 28 апреля 2003 г.⁵⁸ Также Казахстан ратифицировал Протокол о механизме оказания военно-технической помощи государствам-членам ОДКБ в случаях возникновения угрозы агрессии или совершения акта агрессии от 6 октября 2007 г.,⁵⁹ который определяет порядок и условия оказания военно-технической помощи (т.е. предоставления продукции военного назначения на безвозмездной или иной льготной основе) в целях поддержания и восстановления боеготовности Вооруженных Сил государства-членов ОДКБ в случае возникновения угрозы совершения акта агрессии против какого-либо государства-члена ОДКБ, либо когда она стала объектом актов терроризма или других угроз суверенитету и территориальной целостности. Также Казахстан ратифицировал подписанный одновременно с вышеуказанным Протоколом Соглашение о льготных условиях поставок специальной техники и специальных

⁵⁶ Соглашение вступило в силу для Казахстана после принятия Закона Республики Казахстан от 20 мая 2005 года №52-III «О ратификации Соглашения об оперативном оборудовании территории, совместном использовании объектов военной инфраструктуры государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности».

⁵⁷ Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 2 апреля 2001 года № 174.

⁵⁸ Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 22 апреля 2008 года № 27-IV.

⁵⁹ Ратифицирован Законом Республики Казахстан от 15 декабря 2008 года № 105-IV.

средств для оснащения правоохранительных органов и специальных служб государств-членов ОДКБ.⁶⁰

Также 10 декабря 2010 г. Казахстан подписал, а затем ратифицировал следующие документы: а) Протокол об обеспечении технической и информационной совместимости вооружения и военной техники сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ,⁶¹ целью которого является обеспечение пригодности вооружения и военной техники, находящихся на вооружении объединений, соединений, частей и подразделений, выделенных из национальных вооруженных сил и других войск Сторон в состав сил и средств системы коллективной безопасности к совместному использованию в заданных условиях, выполнению согласованных оперативно-тактических нормативов, осуществлению технического обслуживания и войскового ремонта с использованием средств технического обеспечения, находящихся на оснащении вооруженных сил сторон; б) Соглашение о сохранении специализации предприятий и организаций, участвующих в производстве продукции военного назначения в рамках ОДКБ,⁶² согласно которому стороны обеспечивают необходимые условия по сохранению специализации предприятий и организаций, участвующих в производстве продукции военного назначения и поставках необходимых для этого материалов и полуфабрикатов, комплектующих элементов и изделий, а также в выполнении работ и оказании услуг военного назначения, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности; в) Соглашение о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в области разработки, производства, эксплуатации, ремонта, модернизации, продления сроков эксплуатации и утилизации продукции военного назначения,⁶³ в рамках которого стороны сотрудничают в сфере разработки, испытания и производства продукции военного назначения, эксплуатации вооружения и военной техники, обучения специалистов по эксплуатации и ремонту вооружения и военной техники, ремонта и модернизации вооружения и военной техники, продления сроков эксплуатации вооружения и военной техники и утилизации (ликвидации) выработавших свой срок службы (ресурс) вооружения и военной техники; и г) Соглашение об общих принципах создания межгосударственных научно-производственных объединений в ОДКБ по выпуску продукции военного назначения.⁶⁴

⁶⁰ Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 16 июня 2011 года № 441-IV. К подобной технике и средствам относятся средства связи, защиты информации, технические средства информационных и телекоммуникационных систем, средства радиоконтроля, специализированные территориально распределенные автоматизированные системы, типовые локальные сети вычислительной техники, средства жизнеобеспечения, средства индивидуальной защиты, в том числе бронезащиты, средства оперативной, криминалистической и поисковой техники, инженерно-технические средства, системы охраны, наблюдения и контроля, оперативно-служебный транспорт, технические средства обеспечения безопасности дорожного движения, а также иные технические средства и их комплектующие, принятые на снабжение правоохранительных органов и специальных служб Сторон и не относимые законодательством сторон к продукции военного назначения.

⁶¹ Ратифицирован Законом Республики Казахстан от 8 апреля 2012 года № 9-V.

⁶² Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 23 апреля 2012 года № 13-V.

⁶³ Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 8 апреля 2012 года № 8-V.

⁶⁴ Ратифицировано Законом Республики Казахстан от 16 марта 2012 года № 4-V.

В-шестых, в рамках ОДКБ Казахстан обязался согласовывать и координировать внешнеполитические позиции с другими государствами–членами по международным и региональным проблемам безопасности, используя в том числе консультационные механизмы и процедуры ОДКБ.

Казахстан с озабоченностью воспринимает эскалацию международной нестабильности, связанной с конфликтными и кризисными ситуациями, прежде всего на постсоветском пространстве, Ближнем и Среднем Востоке и в Афганистане. В этой связи он считает важным осуществление внешнеполитического взаимодействия, координации и выработки общих подходов к развитию современной международной обстановки в рамках ОДКБ. Следует отметить, что Казахстан практикует регулярный обмен информацией с другими странами ОДКБ по актуальным вопросам международной обстановки, и в первую очередь региональной безопасности, а также ключевым международным проблемам, представляющим взаимный интерес. Казахстан регулярно проводит, прежде всего накануне важных международных форумов, консультации на высоком уровне заинтересованных министерств и ведомств государств–участников по вопросам международной и региональной безопасности для выработки по ним согласованных позиций. Также надо подчеркнуть, что Казахстан и другие государства–члены ОДКБ объединены общим пониманием того, что главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности должна лежать на Совете Безопасности ООН.

Заключение

На основании вышеизложенного можно прийти к следующим выводам. Республика Беларусь и Республика Казахстан планомерно осуществляют имплементацию обязательств, принятых в рамках ОДКБ.

Механизм имплементации международных обязательств в Республике Беларусь, несмотря на то, что изменения в национальные правовые акты в связи с признанием обязательными для себя международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ, практически не вносились, позволяет обеспечить выполнение обязательств Республики Беларусь, вытекающих из таких договоров.

Казахстан руководствуется следующими наиболее приоритетными направлениями:

- формирование системы коллективной безопасности в сочетании с расширением и укреплением мер доверия, открытости и партнерства на многосторонней основе;
- развитие нормативной правовой базы в сфере военного и военно-технического сотрудничества с государствами–членами ОДКБ, исходя из необходимости консолидации усилий по созданию единого оборонного пространства и обеспечению коллективной военной безопасности, а также дальнейшего развития сил и средств ОДКБ;
- обеспечение эффективной борьбы с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств–членов; и

- гармонизация национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности.

Основные источники

1. Договор о коллективной безопасности от 15.05.1992 г. (ред. от 10.12.2010 г.).
2. Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-3 (ред. от 02.07.2009 г.) «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».
3. Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 № 421-3 (ред. от 12.07.2013 г.) «О международных договорах Республики Беларусь».
4. Павлова, Л.В., «Место норм международного права в правовой системе Республики Беларусь и способы воздействия на ее реформирование», *Международное публичное право*, Общая часть (Минск: Амалфея, 2011).
5. Постатейный комментарий «Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 23.07.2008 № 421-3 “О международных договорах Республики Беларусь”» (под ред. Л.В. Павловой).
6. Протокол о механизме оказания военно-технической помощи государствам—членам ОДКБ в случаях возникновения угрозы агрессии или совершения акта агрессии от 06.10.2007 г.
7. Протокол о порядке осуществления контроля за целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами—участниками Договора о коллективной безопасности от 15.05.1992 г. (ред. от 07.10.2002 г.).
8. Протокол о размещении объектов военной инфраструктуры на территориях государств—членов ОДКБ от 20.12.2011 г.
9. Протокол об обеспечении технической и информационной совместимости вооружения и военной техники сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.
10. Соглашение о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках ОДКБ, от 6.10.2007 г.
11. Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках ОДКБ от 18.06.2004 г.
12. Соглашение о взаимодействии в области рекламно-выставочной деятельности в сфере военно-экономического сотрудничества между государствами—членами ОДКБ, от 6.10.2007 г.
13. Соглашение о коллективных силах оперативного реагирования от 14.06.2009 г.
14. Соглашение о льготных условиях поставок специальной техники и специальных средств для оснащения правоохранительных органов и специальных служб государств—членов ОДКБ от 06.10.2007 г. (ред. от 10.12.2010 г.).
15. Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ от 6.10.2007 г.
16. Соглашение о подготовке военных кадров для государств—членов ОДКБ от 23.06.2005 г.
17. Соглашение о подготовке кадров для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб государств—членов ОДКБ от 05.09.2008 г.

18. Соглашение о порядке оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности от 23.06.2006 г.
19. Соглашение о правовом статусе Организации Договора о коллективной безопасности от 07.10.2002 г. (ред. от 06.10.2007 г.).
20. Соглашение о создании единой системы технического прикрытия железных дорог государств-членов ОДКБ от 28.04.2003 г. (ред. от 23.06.2006 г.).
21. Соглашение о создании системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ от 6.10.2007 г.
22. Соглашение о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в области разработки, производства, эксплуатации, ремонта, модернизации, продления сроков эксплуатации и утилизации продукции военного назначения от 10.12.2010 г.
23. Соглашение о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в области разработки, производства, эксплуатации, ремонта, модернизации, продления сроков эксплуатации и утилизации продукции военного назначения от 10.12.2010 г.
24. Соглашение о сохранении специализации предприятий и организаций, участвующих в производстве продукции военного назначения в рамках ОДКБ от 10.12.2010 г.
25. Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.
26. Соглашение об общих принципах создания межгосударственных научно-производственных объединений в ОДКБ по выпуску продукции военного назначения от 10.12.2010 г.
27. Соглашение об оперативном оборудовании территории, совместном использовании объектов военной инфраструктуры государств-членов ОДКБ от 18.06.2004 г.
28. Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года от 20.06.2000 г. (ред. от 10.12.2010 г.).
29. Соглашение об основных принципах создания системы скрытого управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ от 14.06.2009 г.
30. Соглашения о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г.
31. Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 07.10.2002 г. (ред. от 10.12.2010 г.).

Глава 7

Правовые основания и практика сотрудничества ОДКБ с третьими странами и международными организациями

Е.Ф. Довгань

В современном взаимосвязанном мире, угрозы международному миру и безопасности являются угрозами всему Мировому сообществу, и ни одно государство или региональная организация, какими бы сильными они ни были, не может самостоятельно обеспечить безопасность на своей территории. Именно это привело к появлению концепции неделимой всеобъемлющей безопасности, в рамках которой безопасность понимается максимально широко и включает, помимо военно-политических также экономические, экологические, гуманитарные аспекты и требует участия и сотрудничества всех государств мира (Парижская хартия для новой Европы 1990 г.¹; Доклад группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам 2004 г., п. 17–23²; Итоговая декларация саммита ОБСЕ в Астане 2010 г., п. 6³).

Как следствие, безопасность в любом регионе может быть обеспечена только совместными усилиями государств региона, действующих в нем региональных организаций, ООН, государств и организаций смежных регионов. В то же время, вопросы сотрудничества международных организаций в области коллективной безопасности практически не освещены в правовой литературе. Имеются лишь единичные исследования по проблемам деятельности ОДКБ.⁴ При этом подавляющее их число носит не правовой, а политологический характер.⁵

¹ “Charter of Paris for a New Europe,” Paris, 19–21 November 1990, OSCE (Electronic resource): Organization for Security and Cooperation in Europe, available at <http://www.osce.org/mc/39516> (accessed 15 Feb. 2013).

² *A more secure world: our shared responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN (New York: UN, 2004), 129 p.

³ Astana Commemorative Declaration “Towards a Security Community,” 3 December 2010, SUM.DOC/1/10/Corr.1*, OSCE (Electronic resource): Organization of Security and Co-operation in Europe, available at <http://www.osce.org/cio/74985> (accessed 15 Feb, 2013).

⁴ См. Довгань, Е.Ф., Розанов, А.А., *Организация Договора о Коллективной Безопасности (2002–2009)* (Минск: Ковчег, 2010), 140 с.; Довгань, Е.Ф., «Участие Республики Беларусь в правотвор-

ОДКБ активно сотрудничает с третьими странами и международными организациями в сфере ее предметной компетенции. Готовность ОДКБ сотрудничать с государствами, не являющимися ее членами, и иными международными организациями непосредственно закрепляется в ст. 4 Устава ОДКБ.⁶ Такое сотрудничество определяется ОДКБ в качестве одного из направлений ее внешней политики (Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ «О реализации решений Астанинской (2004 г.) сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ» от 23.06.2005 г.⁷).

В качестве форм такого сотрудничества Устав ОДКБ закрепляет возможность предоставления статуса наблюдателя по письменному обращению на имя Генерального секретаря ОДКБ на основании решения Совета коллективной безопасности ОДКБ (ст. 21). Наблюдатели не принимают участия в обсуждении вопросов повестки дня сессии (заседания) и принятии решений и не могут быть избраны в органы ОДКБ (Устав ОДКБ, ст. 21; Правила процедуры органов ОДКБ 2004 г., Правило 15⁸). Решение о приостановлении или аннулировании статуса наблюдателя также принимается Советом коллективной безопасности. В работе органов ОДКБ могут принимать решение и государства, не являющиеся членами ОДКБ и не обладающие статусом наблюдателя (Правила процедуры органов ОДКБ 2004 г., правило 16).

Вместе с тем, учитывая направленность деятельности ОДКБ на сотрудничество в области поддержания международного мира и безопасности, ее сотрудничество с третьими государствами (государствами, не являющимися ее членами) довольно ограничено. Основное внимание уделяется сотрудничеству с ООН и региональными органи-

ческой деятельности ОДКБ», *Участие Республики Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права*, под ред. Ю.А. Лепешкова (Минск: Бизнесофсет, 2011), с. 121–155

⁵ Бордюжа, Н., «Организация Договора о коллективной безопасности», *Международная жизнь*, №2 (2005): 72–82; Бордюжа, Н., «Как ОДКБ совершенствует систему коллективной безопасности», *Международная жизнь*, №10 (2009): 100–103; Николаенко, В., «10 лет Договору о коллективной безопасности», *Международная жизнь*, №3 (2003): 60–66; Рекута, А.Л., «Организация Договора о коллективной безопасности: проблемы и пути развития по предотвращению угроз безопасности в Центрально-Азиатском регионе», *Военная мысль*, №11 (2006): 2–9.

⁶ Устав Организации Договора о коллективной безопасности, принят в г. Кишиневе 07.10.2002, Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (ООО «ЮрСпектр») (М., 2012).

⁷ О реализации Решений Астанинской (2004 г.) сессии Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, об утверждении Приоритетных направлений деятельности Организации Договора коллективной безопасности во втором полугодии 2005 года – первом полугодии 2006 года и Плана основных мероприятий по всестороннему укреплению межгосударственного сотрудничества, формированию и развитию системы коллективной безопасности в рамках Организации Договора о коллективной безопасности на 2006–2010 гг. : решение Совета коллективной безопасности ОДКБ, 23 июня 2005 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (ООО «ЮрСпектр») (М., 2013).

⁸ Правила процедуры органов Организации Договора о коллективной безопасности, утв. Решением СКБ ОДКБ «О документах, регламентирующих деятельность органов Организации Договора о коллективной безопасности» от 18.06.2004 г., Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (ООО «ЮрСпектр») (М., 2013).

зациями, действующими в области поддержания международного мира и безопасности, в первую очередь, в том же регионе.

Определения понятий «сотрудничество» и «право на сотрудничество» не содержатся ни в одном международном договоре либо даже резолюции международных организаций. Обычно сотрудничество рассматривается как некая очевидная концепция, отражающая обычное понимание данного понятия. Оно рассматривается как попытка достичь целей путем совместных действий⁹ без уточнения их вида и характера, либо даже как вступление субъектов международного права в контакт друг с другом,¹⁰ что не учитывает, однако, тот факт, что контакты могут осуществляться и без совместных целей, а также иметь место и в случаях нарушения одним из субъектов норм международного права. Таким образом, к понятию «сотрудничество» в международном праве обычно применяются минимальные критерии.

Сотрудничество международных организаций с органами и организациями системы ООН

Несмотря на то, что Организация Объединенных Наций была создана, в первую очередь для поддержания международного мира и безопасности (Устав ООН, преамбула¹¹), а Устав ООН прямо запрещает применение силы в международных отношениях (ст. 2(4)), обязанность всех субъектов сотрудничать в конкретных формах в области поддержания международного мира и безопасности непосредственно в Уставе ООН не закреплена.

Положения Устава ООН относительно сотрудничества международных организаций в области поддержания международного мира и безопасности весьма лаконичны. Устав прямо закрепляет механизмы взаимодействия региональных организаций, действующих в области поддержания международного мира и безопасности, одной из которых является ОДКБ, с Советом Безопасности ООН. Такое сотрудничество включает отношения в области мирного разрешения международных споров (глава VI, ст. 52), право Совета Безопасности ООН использовать региональные организации для принудительных действий (которые включают как военные, так и невоенные меры) под его контролем (ст. 53(1)), обязанность региональных организаций получить санкцию Совета Безопасности ООН на осуществление таких принудительных действий (ст. 53(1)), а также информировать Совет Безопасности ООН о действиях, предпринятых или намечаемых региональными организациями для поддержания международного мира и безопасности (ст. 54) либо о действиях, предпринятых в ходе коллективной самообороны (ст. 51). Ука-

⁹ Wolfrum, R., *Cooperation, International Law, Volume 2 of Encyclopedia of Public International Law* (in 10 vol.), ed. by R. Wolfrum (Oxford, 2012), p. 783.

¹⁰ Delbrück, Jost, "The International Obligation to Cooperate – An Empty Shell or a Hard Law Principle of International Law? A Critical Look at a Much Debated Paradigm of Modern International Law," in *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum* (in 2 volumes), ed. by H.P. Hestermeyer, et al. (Leiden, 2012), Volume 1: Coexistence, Cooperation and Solidarity in International Law. Human Rights in the Global Society. Global Commons, p. 4–5.

¹¹ Устав Организации Объединенных Наций, *Действующее международное право*, учеб. пособие в 3 т., сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова (М., 1996), Т. 1, с. 7–33.

занные положения были включены в Устав ООН для того, чтобы обеспечить предыдущий и последующий контроль Совета Безопасности ООН за деятельностью региональных организаций в области поддержания международного мира и безопасности.

Устав ООН не содержит положений, регулирующих сотрудничество иных органов или организаций системы ООН с региональными организациями или сотрудничество региональных организаций между собой в области поддержания международного мира и безопасности.

Устав ООН не содержит положений, регулирующих сотрудничество иных органов или организаций системы ООН с региональными организациями или сотрудничество региональных организаций между собой в области поддержания международного мира и безопасности.

В период «холодной» войны сотрудничество между ООН и региональными организациями в области поддержания международного мира и безопасности не обсуждалось ни органами ООН, ни региональными организациями. О необходимости такого сотрудничества впервые было заявлено Советом Безопасности ООН в 1993 г., когда Президент Совета Безопасности ООН пригласил региональных организации обсудить методы координации их деятельности с деятельностью Совета (S/25859 от 28.05.1993 г.). Годом позже он также признал, что при принятии решения о проведении миротворческих операций ООН необходимо принимать во внимание существование и деятельность региональных организаций (Заявление Председателя Совета Безопасности ООН S/PRST/1994/22 от 5.05.1994 г.). В том же году состоялась первая встреча на высшем уровне между ООН и региональными и субрегиональными организациями.

Особое внимание стало уделяться сотрудничеству ООН с региональными организациями после 2005 г. С этого времени ежегодно стали проводиться встречи на высшем уровне между Генеральным секретарем ООН и генеральными секретарями региональных организаций. Для координации таких встреч были созданы шесть рабочих групп и постоянный комитет (Доклад Генерального секретаря ООН от 14.01.2008 г. A/2008/18, п. 8); Совет Безопасности ООН также начал проводить регулярные встречи с государствами и региональными организациями, вовлеченными в осуществление конкретных операций (например, в Восточном Тиморе – 09.02.2012 г., Гаити – 14.11.2011 г., Дарфуре – 18.07.2011 г.).

В этот же период проблема сотрудничества с региональными организациями стала включаться в повестку дня различных органов ООН, включая Совет Безопасности ООН (резолюции 1631(2005) от 17.10.2005 г.; 1809(2008) от 16.04.2008 г.; 2033(2012) от 12.01.2012 г.; заявления Председателя Совета Безопасности ООН 2007/42 от 06.11.2007 г.; 2010/1 от 13.01.2010 г.; 2013/12 от 06.08.2013 г.; заседания Совета Безопасности ООН 6257 от 13.01.2010 г.; 6702 от 12.01.2012 г.; 7015 от 06.08.2013 г.).

Генеральная Ассамблея ООН подчеркнула необходимость сотрудничества с региональными организациями в области безопасности (Декларация о совершенствовании сотрудничества между ООН и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности от 09.12.1994 г., A/RES/49/57) и включает в повестку дня вопросы сотрудничества с конкретными региональными организациями, включая ОДКБ (резолюции 64/256 от 02.03.2010 г.; 67/6 от 19.11.2012 г.; 69/12 от 11.11.2014 г., сотрудничества в отдельных областях: контроль над вооруже-

ниями (резолюция 67/62 от 03.12.2012 г.), меры по укреплению доверия (резолюция 67/61 от 03.12.2012 г.), разоружение (резолюция 67/57 от 03.12.2012 г.).

Генеральный секретарь ООН также неоднократно затрагивал вопрос сотрудничества с региональными организациями в докладах (Дополнение к Повестке дня для мира 1995 г., A/50/60-S/1995/1¹²; К большей свободе, доклад от 21.03.2005 г., пп. 213–215¹³; доклады A/2008/18 от 14.01.2008 г.; A/67/280-S/2012/614 от 9.08.2012 г.).

В документах ООН закрепляется широкий перечень возможных форм и механизмов сотрудничества: консультации, взаимные дипломатические и оперативные усилия, совместное развертывание, совместные операции, финансирование региональных операций, совместное участие в деятельности координирующих органов, обмен информацией, заключение меморандумов о взаимопонимании, специальных соглашений (соглашений о предоставлении ресурсов) и формализованных соглашений между секретариатами, вовлечение организаций в работу Совета Безопасности ООН, сотрудничество с Комиссией по миростроительству ООН, участие во встречах на высшем уровне и проч. (Дополнение к докладу Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира» 1995 г., п. 86; доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе» 2005 г., п. 213–215; доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности ООН 2008/18 от 14.01.2008 г., п. 71–76; резолюция Совета Безопасности ООН 1631(2005), п. 7–8; Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г., п. 170¹⁴; Заявление Председателя Совета Безопасности ООН 2010/1 от 13.01.2010 г., п. 6, 7, 9).

Вместе с тем, несмотря на указанные усилия, комплексной системы сотрудничества до сих пор не создано, а сотрудничество осуществляется на *ad hoc* основе. Совет Безопасности ООН не использует региональные организации для своих целей, а, скорее, приветствует любую деятельность, предпринимаемую ими для поддержания мира и безопасности в регионе (резолюции 1150(1998) от 30.01.1998 г., преамбула; 1371(2001) от 29.06.2001 г., преамбула; 1423(2002) от 12.09.2002 г., п. 20; 1575(2004) от 22.11.2004 г., п. 11).

Анализ резолюций Совета Безопасности ООН, принятых в отношении конфликтов в Европе и Средней Азии за последние 20 лет, в должной мере иллюстрирует ситуацию. Совет Безопасности ООН практически не ссылается на главу VIII в своих резолюциях (за исключением резолюций 757(1992) от 30.05.1992 г., преамбула; 787(1992) от 16.11.1992 г., п. 12; 816(1993) от 31.03.1993 г., преамбула) и санкционирует государства, действующие самостоятельно или через региональную организацию, а не региональные организации непосредственно (резолюции 1031(1995) от 15.12.1995 г., пп. 14–17, 36;

¹² Дополнение к Повестке дня для мира: позиц. док. Генер. Секретаря по случаю пятидесятой годовщины ООН, 25 янв. 1995 г., A/50/60-S/1995/1, Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_peace.pdf (дата доступа : 15.11.2013).

¹³ «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», докл. Генер. Секретаря, 21 марта 2005 г., Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.un.org/russian/largerfreedom/a59_2005.pdf (дата доступа: 15.05.2011).

¹⁴ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, принят резолюцией 60/1 Генер. Ассамблеи ООН, 16 сент. 2005 г., Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml (дата доступа: 21.08.2012).

1247(1999) от 18.08.1999 г., пп. 10–13; 1785(2007) от 21.11.2007 г., пп. 10, 14–16; 1973(2011) от 17.03.2011 г., пп. 4, 8, 15).

Региональные организации самостоятельно принимают решение относительно их участия в конфликте (преамбулы резолюций 937(1994) от 21.07.1994 г.; 1311(2000) от 28.07.2000 г.; 1427(2002) от 29.07.2002 г.). Совет Безопасности ООН принимает во внимание их документы и решения (преамбула резолюций 959(1994) от 19.11.1994 г.; 1255(1999) от 30.07.1999 г.; 1462(2003) от 30.01.2003 г.; 1575(2004) от 22.11.2004 г.; 1895(2009) от 18.11.2009 г.) и адаптирует мандат, финансирование и компетенцию миссий ООН к деятельности региональных организаций (резолюции 993(1995) от 12.05.1995 г., п. 2; 1255(1999) от 30.07.1999 г., п. 12; 1393(2002) от 21.01.2002 г., п. 17; 1554(2004) от 29.07.2004 г., п. 28; 1666(2006) от 31.03.2006 г., п. 11).

Сотрудничество между региональными организациями приветствуется, однако Совет Безопасности ООН не называет и не предлагает ни формы, ни механизмы такого сотрудничества (преамбулы резолюций 937(1994); 1089(1996) от 13.12.1996 г.; 1206(1998) от 12.11.1998 г.; 1274(1999) от 12.11.1999 г.; 1462(2003); 1554(2004); 1666(2006); 1808(2008) от 15.04.2008 г.). Совет Безопасности ООН даже не требует от региональных организаций предоставлять информацию о предпринимаемых ими действиях в соответствии со ст. 54 Устава ООН. Данная обязанность переносится Советом Безопасности ООН на государства (резолюции 787(1992), п. 14; 1174(1998) от 15.06.1998 г., п. 18; 1575(2004), п. 18; 1722(2006) от 21.11.2006 г., п. 18; 1948(2010) от 18.11.2010 г., п. 18) или Генерального секретаря ООН (резолюции 822(1993) от 30.04.1993 г., п. 4; 1808(2008) от 15.04.2008 г., п. 15).

Практика сотрудничества органов и организаций системы ООН с региональными организациями коллективной безопасности

Практика сотрудничества органов и организаций системы ООН с региональными организациями в области поддержания международного мира и безопасности весьма разнообразна. Например, Африканский союз сотрудничает с:

- органами ООН и связанными с ООН организациями, непосредственно занимающимися вопросами поддержания международного мира и безопасности: Совет Безопасности ООН, Управление ООН по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира; Контртеррористический комитет ООН, Управление поддержки на местах, Миротворческая комиссия ООН, Управление ООН по наркотикам и преступности, Региональный центр по миру и разоружению, Офис ООН по координации гуманитарной деятельности, Международное агентство по атомной энергии;
- органами и организациями, деятельность которых направлена на обеспечение соблюдения прав человека во время конфликтов и после них для стабилизации ситуации и предотвращения конфликтов: Управление Верховного комиссара по правам человека, Управление Верховного комиссара по делам беженцев, Женский фонд ООН, Детский фонд ООН, Всемирная продовольственная программа, Офис ООН по гендерному равенству;

- иными органами и организациями системы ООН: Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Программа развития ООН, Департамент общественной информации, Управление по экономическим и социальным вопросам, Региональная экономическая комиссия, Программа ООН по окружающей среде, Фонд народонаселения (доклады Генерального секретаря ООН A/65/382-S/2010/490 от 20.09.2010 г., п.3–27; A/67/280-S/2012/614 от 09.08.2012 г., п.5–25).

ООН и АС проводят совместные операции (гибридная операция в Дарфуре – доклад Генерального секретаря ООН A/65/382-S/2010/490 от 20.09.2010 г., п.5, 8), а также осуществляют совместные действия в области превентивной дипломатии и миротворчества в Гвинее-Бисау, Мадагаскаре, Мали, между Суданом и Республикой Южный Судан (доклад Генерального секретаря ООН A/67/280-S/2012/614 от 09.08.2012 г., п.6, 7).

Сотрудничество ООН с иными органами и организациями системы ООН гораздо менее интенсивно, однако и оно интенсифицировалось после 2005 г. Довольно часто сотрудничество осуществляется путем заключения соглашений о сотрудничестве между секретариатами ООН и соответствующей региональной организации. Такие соглашения могут заключаться в форме совместных деклараций о сотрудничестве, как это имело место в отношении ОДКБ (Совместная декларация о сотрудничестве от 18.03.2010 г.¹⁵); совместных деклараций о партнерстве (с АСЕАН – 19.11.2011 г.¹⁶), меморандумов о взаимопонимании (с АСЕАН – 27.09.2007 г.¹⁷), соглашений (с ОАГ – 17.04.1995 г.¹⁸) или положений о сотрудничестве (с Советом Европы 19.11.1971 г.¹⁹).

Объем и содержание документов, регулирующих сотрудничество с региональными организациями в области поддержания международного мира и безопасности, отражает уровень такого сотрудничества. Так, например, декларации о сотрудничестве весьма лаконичны (около одной страницы). В них закрепляется приверженность целям и принципам ООН, отмечается важность сотрудничества (Декларация о сотрудничестве между

¹⁵ Joint declaration on UN/CSTO secretariat cooperation, Moscow, 18 March 2010, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, available at http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/A11ED61A82FAD2FCC32576F0004904F4 (accessed 2 September 2013).

¹⁶ Joint declaration on comprehensive partnership between the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the United Nations (UN): Final declaration, Bali, 19 November 2011, Association of Southeast Asian Nations, available at <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/UN-JD.pdf> (accessed 5 October 2012).

¹⁷ Memorandum of understanding between the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the United Nations (UN) on ASEAN-UN cooperation, signed in New York, 27 September 2007, Centre for International Law, available at <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2007%20MOU%20Between%20ASEAN%20And%20UN%20On%20ASEAN-UN%20Cooperation-pdf.pdf> (accessed 15 November 2013).

¹⁸ Cooperation between the United Nations and the Organization of American States, 17 April 1995, Rep. of the Secretary-General, A/51/150, United Nations, available at <http://www.un.org/documents/ga/docs/51/plenary/a51-297.htm> (accessed 11 November 2013).

¹⁹ Arrangements on cooperation and liaison between the Secretariats of the Council of Europe and of the United Nations: exchange of letters, 19 November 1971, Council of Europe (Electronic resource), available at <http://www.coe.int/t/der/docs/UNCoEArrangement1971.pdf> (accessed 8 November 2013).

секретариатами ООН и ОДКБ, п. 1, 2), закрепляются сферы сотрудничества в области поддержания международного мира и безопасности (п. 2), и очень узкий перечень возможных механизмов сотрудничества – взаимные контакты, обмен информацией и усиление механизмов реагирования в каждой организации (п. 3).

Иные типы соглашений обычно предоставляют более широкий перечень возможных механизмов сотрудничества, включая консультации, взаимное участие в сессиях высших органов друг друга, техническое сотрудничество (Положение о сотрудничестве с Советом Европы), комплексный обмен информацией (Соглашение с ОАГ, ст. 1–4), обмен практикой, оказание помощи в мирном разрешении международных споров, участие в миротворческих операциях друг друга, оказание технической помощи, создание прямых контактов в каждой организации (Декларация о партнерстве с АСЕАН, п. D2.3).

В последние годы соглашения о сотрудничестве также стали заключаться с конкретными органами и организациями системы ООН, например, Управлением ООН по наркотикам и преступности – с АСЕАН, ШОС; Офис гуманитарного сотрудничества – с Африканским союзом, Лигой арабских государств; Департамент операций по поддержанию мира – с ОДКБ; Офис ООН по вопросам разоружения – с ОБСЕ) (доклад Генерального секретаря ООН A/67/280–S/2012/614 от 09.08.2012 г., п. 87, 97, 129). Такие органы также могут выступать в качестве координирующих органов, например, в части обмена информацией, создании директорий контактных пунктов в разных организациях, организации сотрудничества между региональными организациями и органами ООН по защите прав человека, распространении проверенных практик и механизмов борьбы с международным терроризмом, создании матрицы совместных действий, оказании технической помощи (План действий специальной встречи Контр-террористического комитета ООН с международными и региональными организациями, 26–27.01.2005 г., п. 1²⁰).

Анализ существующей практики взаимодействия ООН и региональных организаций позволяет сделать вывод, что установление механизмов сотрудничества проходит несколько этапов:

1. взаимодействие с Советом Безопасности ООН в соответствии с положениями Устава ООН;
2. контакты с Секретариатом ООН, включающие взаимные визиты, обмен информацией, участие в ежегодных встречах и, на определенном этапе, заключение достаточно рамочных деклараций или соглашений о сотрудничестве, что позволяет проработать пути и механизмы для дальнейшего сотрудничества;
3. контакты с органами и организациями системы ООН по конкретным вопросам через Секретариат ООН;
4. непосредственная работа и сотрудничество с органами и организациями системы ООН, в том числе путем подписания соглашений о сотрудничестве.

²⁰ Counter-Terrorism Committee “Follow-up Action Plan”: 4th UN Security Council special meeting with international, regional and sub-regional organizations, Almaty, 26–27 January 2005, United Nations, available at http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2005-almaty/Almaty_action_plan.pdf (accessed 20 March 2013).

Обязанность региональных организаций сотрудничать с ООН в области поддержания международного мира и безопасности

В свете отмеченной выше активизации сотрудничества региональных организаций с органами и организациями системы ООН, необходимо также выяснить, что лежит в основе такого сотрудничества: свобода воли сторон либо обязанность региональных организаций и ООН сотрудничать в области поддержания международного мира и безопасности.

Как отмечалось выше, проблема правового основания сотрудничества в международных отношениях довольно редко становилась предметом исследования в правовой доктрине. Обычно отмечается, что общая обязанность сотрудничать в международном праве отсутствует и может быть установлена только на основании международных договоров, регулирующих конкретную сферу отношений с участием государств и международных организаций.²¹ Как отмечалось выше, Устав ООН непосредственно закрепляет только механизмы взаимодействия региональных организаций с Советом Безопасности ООН в соответствии с главами VI и VIII Устава ООН и не содержит положений о сотрудничестве с Советом Безопасности ООН в иных формах, с иными органами и организациями системы ООН, с иными региональными организациями.

Соглашения о сотрудничестве, заключенные между региональными организациями и конкретными органами и организациями системы ООН, несмотря на свой рамочный характер, закрепляют обязанность конкретных региональных организаций сотрудничать с конкретными органами и организациями системы ООН в закрепленных с соответствующими соглашениями формах, что, вместе с тем, не эквивалентно общей обязанности сотрудничать с ООН в области поддержания международного мира и безопасности.

Вместе с тем, ст. 2(5) Устава закрепляет обязанность членов ООН «оказывать ей всемерную помощь во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с Уставом». Данная статья не определяет конкретные методы оказания помощи. В доктрине обычно отмечается, что такое обязательство касается, в первую очередь или исключительно, оказания помощи в имплементации резолюций Совета Безопасности ООН в соответствии с главой VII Устава ООН,²² тем более что даже в этом случае для предоставления вооруженных сил требуется специальное соглашение между государством и ООН. На наш взгляд, однако, ограничение закрепленной в ст. 2(5) обязанности оказывать всемерную помощь главой VII Устава неоправданно. Данная статья сама устанавливает ограничение – «в соответствии с настоящим Уставом», поэтому можно говорить о наличии обязанности государств оказывать помощь Организации по неограниченному кругу вопросов, но в соответствии с положениями Устава ООН.

Представляется, что теоретически закрепленная в ст. 2(5) Устава ООН обязанность государств оказывать помощь Организации опосредованно распространяется и на региональные организации, несмотря на наличие у них самостоятельной международной

²¹ Delbrück, "The International Obligation to Cooperate – An Empty Shell or a Hard Law Principle of International Law?" p. 13, 16; Wolfrum, *Cooperation, International Law*, p. 791.

²² Aust, H.R., "Article 2(5)," *The Charter of the United Nations : A Commentary* (in 2 volumes), Volume I, ed. B. Simma, 3rd ed. (Oxford, 2012), p. 237.

правосубъектности, через совокупность обязательств государств-членов. Как отмечалось выше, региональные организации часто выступают в роли своеобразных посредников в области поддержания международного мира и безопасности. Например, Совет Безопасности ООН в своих резолюциях предоставляет санкции и налагает обязанности на государства, «действующие самостоятельно или через международную организацию» (резолюции 1031(1995), пп. 14–17, 36; 1575(2004), пп. 10, 14–16; 1948(2010), пп. 10, 14–16; 1973(2011), пп. 4, 8, 15).

В равной мере широко признается право региональных организаций осуществлять действия, которые могут быть правомерно предприняты их государствами-членами.²³ Таким образом, можно сделать вывод, что региональные организации опосредованно обязаны содействовать ООН в поддержании международного мира и безопасности. Вместе с тем, поскольку Устав ООН не закрепляет конкретных форм сотрудничества, такая обязанность носит только общий характер.

Следует также отметить, что в настоящее время необходимость сотрудничества ООН с региональными организациями в области поддержания международного мира и безопасности единогласно признается как органами ООН (заявления Председателя Совета Безопасности ООН от 13.01.2010 г., от 06.08.2013 г.), так и региональными организациями, представляющими все географические регионы, в том числе ОДКБ, и государствами-членами ООН (Протоколы заседаний Совета Безопасности ООН от 13.01.2010 г.; от 06.08.2013 г.). Председатель Совета Безопасности ООН в своем заявлении от 06.08.2013 г. рассматривает такое сотрудничество в качестве неотъемлемого элемента системы коллективной безопасности.

Сотрудничество ОДКБ с органами и организациями системы ООН

Как отмечалось выше, ОДКБ открыта для сотрудничества с международными организациями в сфере ее предметной компетенции, что непосредственно закрепляется в ст. 4 Устава ОДКБ. Такое сотрудничество определяется ОДКБ в качестве одного из направлений ее внешней политики (Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ «О реализации решений Астанинской (2004 г.) сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ» от 23.06.2005 г.).

Так, ОДКБ прямо выражает приверженность обязательствам, вытекающим из резолюций Совета Безопасности ООН (Устав ОДКБ, преамбула, Договор о коллективной

²³ Frowein, J.A., "Reactions by not-directly affected states to breaches of public international law," *Rec. des Cours de l'Acad. de Droit Intern. de La Haye* 4:248 (1994), p. 388-389; Geyrhalter, Dorothee, *Friedenssicherung durch Regionalorganisationen ohne Beschluss des Sicherheitsrates* (Münster: Köln University, 2001), s. 65; Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London Inst. of World Affairs (London: Stevens, 1964), p. 724; Pernice, Rüdiger, *Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen: eine Untersuchung zur Kompetenzverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta* (Hamburg: H. Gildenverlag, J. Heitmann u. Co., 1972), s. 112; Walter, Christian, *Security Council Control over Regional Action*, Max Plank Yearbook of the United Nations Law, ed. J.A. Frowein, R. Wolfrum (London, 1997), p. 130, 137–138, 191.

безопасности в ред. Протокола от 10.12.2010 г., ст. 6(2)²⁴; Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г., преамбула²⁵). Обязанность ОДКБ информировать Совет Безопасности ООН о мерах, предпринимаемых в порядке самообороны, а также для укрепления и поддержания международного мира и безопасности в соответствии со ст. 51, 54 Устава ООН, в полной мере нашла свое отражение в документах ОДКБ (Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ 2007 г., ст. 4; Соглашение о Коллективных силах оперативного реагирования 2009 г., ст. 4). ОДКБ также поддерживает необходимость укрепления центральной роли ООН в области поддержания международного мира и безопасности (Заявления министров иностранных дел государств-членов ОДКБ от 23.05.2013 г.²⁶)

В 2004 г. ОДКБ был предоставлен статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН (резолюция 59/50 от 16.12.2004 г.²⁷). Вопрос о сотрудничестве с ОДКБ с 2009 г. включается в повестку дня Генеральной Ассамблеи ООН (резолюции 64/256 от 19.05.2009 г.; 65/122 от 13.12.2010 г.; 67/6 от 19.11.2012 г.; 69/12 от 11.11.2014 г.).

Генеральная Ассамблея ООН в своих резолюциях дает оценку ОДКБ как региональной организации в рамках главы VIII Устава ООН (резолюция 64/256 от 19.05.2009 г.). Генеральная Ассамблея ООН также указывает на важность сотрудничества с ОДКБ (резолюция 65/122 от 13.12.2010 г., п. 2) и призывает специализированные учреждения ООН начать такое сотрудничество (п. 3). В резолюции 67/6 от 19.11.2012 г. Генеральная Ассамблея ООН позитивно оценивает вклад и усилия ОДКБ в области поддержания международного мира и безопасности в регионе (п. 2), предусматривает необходимость регулярных контактов между секретариатами ООН и ОДКБ, в частности, в рамках соответствующих межучрежденческих контактов и форумов различных форматов, включая ежегодные консультации между Генеральным секретарем ООН и руководителями региональных организаций, контактов со специализированными учреждениями и программами ООН по вопросам борьбы с терроризмом и в иных областях, представляющих взаимный интерес (п. 3–7).

В резолюции 69/12 от 11.11.2014 г. Генеральная Ассамблея положительно отмечает работу ОДКБ в борьбе с международным терроризмом, результаты, достигнутые ОДКБ при проведении антинаркотической операции «Канал», вклад ОДКБ в реализацию в пе-

²⁴ Договор о коллективной безопасности, подписан в г. Ташкенте 15.05.1992 г., Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 (Электронный ресурс) (ООО «ЮрСпектр»), Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (Минск, 2013).

²⁵ Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, заключено в г. Москве 10.12.2010 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2012).

²⁶ Заявления министров иностранных дел государств-членов ОДКБ от 23.05.2013 г. (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=1937&SECTION_ID=91 (дата доступа: 9.11.2014).

²⁷ Предоставление Организации Договора о коллективной безопасности статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее, Резолюция 59 сес. Генер. Ассамблеи ООН, 16 дек. 2004 г., A/RES/59/50, Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/479/28/PDF/N0447928.pdf> (дата доступа: 2.11.2013).

риод 2009–2019 годов Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков (преамбула); приветствует усилия ОДКБ в области противодействия терроризму, торговле наркотиками, незаконной миграции, торговле людьми (п. 2). Генеральная Ассамблея ООН, развивая положения резолюции 67/6, также призывает к углублению и активизации сотрудничества специальных учреждений и программ ООН с ОДКБ в областях, представляющих взаимный интерес, т.е. по всем направлениям (п. 6–7).

С 2004 г. ОДКБ участвует в совещаниях высокого уровня между ООН и другими региональными организациями (документ Шестого совещания, п. 7²⁸), принимает участие в заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности ООН.²⁹ Между секретариатами ООН и ОДКБ осуществляются регулярные контакты на высшем и рабочем уровнях, включая визиты генеральных секретарей и их выступления на заседаниях высших органов друг друга (доклады Генерального секретаря ООН A/65/382–S/2010/490 от 20.09.2010 г., п. 55; A/67/280–S/2012/614 от 09.08.2012 г., п. 49³⁰). Как отмечалось выше, в марте 2010 г. была подписана Декларация о сотрудничестве между секретариатами ООН и ОДКБ.

ОДКБ осуществляет сотрудничество и с конкретными органами и организациями системы ООН на высшем и рабочем уровнях с Управлением ООН по политическим вопросам; Департаментом операций по поддержанию мира; Контртеррористическим комитетом ООН; Управлением по наркотикам и преступности, Международной организацией по миграции (доклад Генерального секретаря ООН A/67/280–S/2012/614 от 09.08.2012 г., п. 49, 51–52), в том числе путем заключения соглашений о сотрудничестве. Например, в 2006 г. подписан Протокол о сотрудничестве между ОДКБ и Международной организацией по миграции, 28.09.2012 г. – Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Департаментом операций по поддержанию мира. В развитие последнего документа имеют место встречи между представителями Секретариата ОДКБ и Департаментом операций по поддержанию мира (например, 9.04.2014 г.³¹).

На Московской сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ 05.09.2008 г. государства–члены ОДКБ выразили поддержку укреплению роли ООН в качестве универ-

²⁸ Sixth high-level meeting between the UN and regional and other intergovernmental organisations held at UNHQ in New York on 25–26 July 2005, The electronic newsletter of UNU-CRIS, available at http://www.cris.unu.edu/fileadmin/newsletter/newsletter_aug_05.pdf (accessed 15.03.2013).

²⁹ *Договору о коллективной безопасности 20 лет (1992–2012), Организации Договора о коллективной безопасности 10 лет (2002–2012)* (М.: ОДКБ, 2012), с. 14

³⁰ Генеральные секретари ОБСЕ и ОДКБ обсудили сотрудничество между организациями: пресс-релиз, 26 марта 2009 г. (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm> (дата доступа: 10.05.2013).

³¹ О встрече заместителя Генерального секретаря ОДКБ Валерия Семерикова с представителями Департамента ООН по поддержанию мира 9.04.2014 г (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3326&SECTION_ID=91 (дата доступа: 6.11.2014 г.).

сального механизма поддержания международного мира и безопасности.³² Тот же подход нашел свое отражение и в более поздних документах (Заявления министров иностранных дел государств–членов ОДКБ от 23.05.2013 г.).

В соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1540(2004) в целях имплементации Глобальной контртеррористической стратегии ООН и контртеррористических резолюций Совета Безопасности ООН государства–члены ОДКБ также заявили о своей готовности сотрудничать между собой и с иными государствами в области борьбы с распространением оружия массового уничтожения, средств его доставки и иных материалов (Декларация Московской сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ). С 2010 г. ОДКБ выступает за использование ее миротворческих контингентов в операциях ООН (Заявление государств–членов ОДКБ от 10.12.2010 г., п. 5³³). Упомянутый выше Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Департаментом операций по поддержанию мира 2012 г. закрепляет условия использования контингентов ОДКБ в миротворческих операциях ООН.³⁴

В последнее время с учетом приближающегося вывода Международных сил содействия безопасности из Афганистана ООН и ОДКБ обсуждаются вопросы обеспечения безопасности в регионе после 2014 г. Например, 22.01.2014 г. состоялись консультации между Генеральным секретарем ОДКБ и Специальным представителем Генерального секретаря ООН в Афганистане, главой миссии ООН по содействию Афганистану по вопросу о координации деятельности ООН и ОДКБ в целях урегулирования кризиса в Афганистане, в том числе после вывода Международных сил.³⁵

Сотрудничество региональных организаций в области поддержания международного мира и безопасности

Эффективное обеспечение поддержания международного мира и безопасности возможно лишь в случае сотрудничества региональных организаций не только с ООН, но и с иными региональными организациями, вовлеченными в поддержание международного мира и безопасности в соответствующем регионе. Необходимость такого «горизонтального» взаимодействия и распределения обязанностей между региональными организациями в соответствии с принципом комплементарности, то есть с учетом сильных и слабых сторон каждой из них, признается органами ООН (резолюция Совета Безопасности ООН 2033(2012) от 12.01.2012 г., преамбула, п. 3, 7, 14; заявление Председателя Совета

³² Декларация Московской сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ, 5 сент. 2008 г. (Электронный ресурс), офиц. сайт, режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/09/206174.shtml> (Дата доступа: 14.11.2013).

³³ Декларация государств–членов Организации Договора о коллективной безопасности, 10 дек. 2010 г. (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb.gov.ru/session_twelve/a.htm (дата доступа: 14.11.2013).

³⁴ “CSTO allowed to deploy ‘blue chapkas’ in Syria under UN mandate,” [voltairenet.org](http://www.voltairenet.org/art.176061.html), available at <http://www.voltairenet.org/art.176061.html> (accessed 14 April 2013).

³⁵ О консультациях между Генеральным секретарем ОДКБ Николаем Бордюжей и Специальным представителем Генерального секретаря ООН в Афганистане, главой Миссии ООН по содействию Афганистану Яном Кубишем (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3167&SECTION_ID=91 (дата доступа: 5.11.2014).

Безопасности ООН от 06.11.2007 г.; Доклад Генерального Секретаря ООН A/2008/18, п.71(d)), региональными организациями (Заявление Генерального секретаря ОДКБ Н. Бордюжи на Международном семинаре «Афганистан после НАТО»³⁶) и государствами (заседания Совета Безопасности ООН 13.01.2010 г., 12.01.2012 г.).

Как отмечалось выше, Устав ООН не закрепляет прямо обязанность региональных организаций сотрудничать с иными организациями в области поддержания международного мира и безопасности. Совет Безопасности ООН никогда не навязывал и не предлагал каких-либо форм или механизмов сотрудничества между вовлеченными организациями даже в ходе осуществления операций под его контролем под эгидой ООН. Как следствие, каждая международная организация разрабатывает собственные правила и практику сотрудничества с другими субъектами.

Вместе с тем практическое сотрудничество между региональными организациями развито недостаточно и на данном этапе осуществляется преимущественно на *ad hoc* основе. Международные договоры, регулирующие направления и формы взаимодействия между региональными организациями, единичны. Как следствие, в условиях существования значительного числа международных организаций с совпадающим или пересекающимся членством, похожими или связанными функциями часто оказывается, что либо несколько организаций желают принять участие в урегулировании конкретного конфликта, либо ни одна из них не хочет или не может быть вовлеченной.

Указанные проблемы четко прослеживаются на европейском пространстве, в условиях отсутствия стабильных контактов между евразийскими и евроатлантическими организациями. При этом, перспективы заключения предложенного Россией Договора о европейской безопасности³⁷ равно как создания единого пространства безопасности на платформе ОБСЕ, предлагаемого ОБСЕ с 1992 г. (Декларация Хельсинкского саммита ОБСЕ 1992 г., п. 2³⁸; Хартия Европейской безопасности 1999 г., п. I.1³⁹; Декларация саммита в Астане 2010, пп. 1, 5), невысоки.

Следует отметить, что сотрудничество между региональными организациями в ходе урегулирования конкретных конфликтов обычно приветствуется Советом Безопасности ООН (резолюции 937(1994) от 21.07.1994 г.; 1582(2005) от 28.01.2005 г.; 1615(2005) от 29.07.2005 г.; и т.д.), а его необходимость, как отмечалось выше, признается на всех уровнях. Вместе с тем, Устав ООН не закрепляет напрямую обязанность региональных организаций сотрудничать в поддержании международного мира и безопасности, а прямая договорная обязанность сотрудничества закрепляется только в соглашениях о сотрудничестве, заключенных между конкретными региональными организациями, кото-

³⁶ Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа выступил на международном совещании «Афганистан после НАТО» в Милане: «Результаты, которых Североатлантический альянс добился в Афганистане – это серьезный удар по репутации НАТО» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=2070&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

³⁷ Проект Договора о европейской безопасности (Электронный ресурс), офиц. сайт, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/6152> (дата доступа : 14.11.2013).

³⁸ Helsinki Summit Declaration, Helsinki, 10 July 1992, Organization for Security and Cooperation in Europe, available at <http://www.osce.org/mc/39530> (accessed 14.04.2013).

³⁹ Charter for European Security, Istanbul, November 1999, UN Econ. Comm. for Europe, available at <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/osce/osceunece/istachart99e.pdf> (accessed 12.04.2013).

рые, как и соглашения, заключенные региональными организациями с органами и организациями системы ООН, довольно немногочисленны и рамочны.

В преамбуле Устава ООН народы Объединенных Наций заявили о своей решимости «избавить грядущие поколения от бедствий войны» и в этих целях «объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности». В качестве основной цели создания ООН определена необходимость «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира» (ст. 1(1)). При этом показательно, что преамбула, обычно определяющая причины и цели заключения договора⁴⁰ и, как следствие, не являющаяся непосредственным источником международно-правовых обязательств, в данном случае закрепляет механизм достижения поставленной цели, то есть содержит обязательство государств-членов ООН сотрудничать в области обеспечения международного мира и безопасности.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами от 24.10.1970 г. (резолюция 2625(XXV)⁴¹) и в преамбуле, и в основной части, осуществляя толкование принципов Устава ООН, прямо закрепляет наличие обязанности государств сотрудничать в соответствии с Уставом ООН: «государства обязаны, независимо от различий в их политических, экономических и социальных системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности», в том числе, в области поддержания международного мира и безопасности: «государства сотрудничают с другими государствами в деле поддержания международного мира и безопасности». То же обязательство закрепляется в принципе IX Хельсинкского заключительного акта СБСЕ 1975 г.⁴²

Необходимо также отметить, что Декларация принципов международного права 1970 г., несмотря на, что она не являлась международным договором и обладала как принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН лишь рекомендательной силой, тем не менее была принята без голосования.⁴³ Это свидетельствует, по меньшей мере, о

⁴⁰ Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), 903 p., p. 9-11; Павлова, Л.В., «Право международных договоров», *Международное публичное право. Особенная часть*, учеб. пособие, под ред. Ю.П. Бровки, Ю.А. Лепешкова, Л.В. Павловой (Минск: Амалфея, 2011), с. 9–61.

⁴¹ «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций», 24 октября 1970 г., *Действующее международное право*, учеб. пособие в 3 т., сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова (М., 1996), т. 1., с. 65–73.

⁴² «Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1 августа 1975 г.», *Действующее международное право*, учеб. пособие в 3 т., сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова (М., 1996), т. 1., с. 73–79.

⁴³ Declaration on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among states in accordance with the Charter of the United Nations, New York, 24 October 1970, Audiovisual

существовании консенсуса (согласия), в том числе о наличии обязанности сотрудничать в области поддержания международного мира и безопасности. Следует также подчеркнуть, что Декларация 1970 г. закрепляет принципы международного права, которые являются императивными нормами общего порядка, отступление от которых запрещено.⁴⁴

Таким образом, поскольку региональные организации, как отмечалось выше, способны приобретать определенные обязательства через совокупность их государств-членов, они имеют обязанность общего характера сотрудничать между собой в области поддержания международного мира и безопасности, однако на практике, данная обязанность часто не выполняется.

Сотрудничество ОДКБ с иными организациями в области поддержания международного мира и безопасности

ОДКБ в соответствии с положениями ст. 4 Устава ОДКБ осуществляет сотрудничество с региональными организациями, действующими в области поддержания международного мира и безопасности. Особое внимание уделяется сотрудничеству с ОБСЕ⁴⁵ и иными организациями, действующими на постсоветском пространстве (СНГ, ШОС, ЕврАзЭС, Советским по взаимодействию и мерам доверия в Азии, Центральнoазиатским региональным информационным координационным центром по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, Союзным государством (Заявление государств-членов ОДКБ от 19.12.2012 г.)⁴⁶.⁴⁷

ОБСЕ. Так, государства-члены ОДКБ выразили свою приверженность принципам Хельсинкского заключительного акта 1975 г., а также дали высокую оценку роли ОБСЕ в области мер по укреплению доверия и безопасности (Заявление государств-членов ОДКБ от 19.12.2010 г.). Должностные лица обеих организаций принимают участие в деятельности друг друга посредством визитов генеральных секретарей⁴⁸ или сотрудничества на рабочем уровне, например, с Отделением по борьбе с терроризмом Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов⁴⁹ или между руководителями соответствующих

Library of International Law, available at <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/dpilfrscun/dpilfrscun.html> (accessed 11.11.2013).

⁴⁴ Зыбайло, А.И., «Основные принципы международного права», *Международное публичное право. Общая часть*, учеб. пособие, под ред. Ю.П. Бровки, Ю.А. Лепешкова, Л.В. Павловой (Минск, 2010), с. 121–149., с. 137-139; Суворова, В.Я., «Нормы международного права», *Международное право*, учебник, Н.Г. Беляева и др.; отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов, 4-е изд., перераб. и доп. (М.: Норма, 2008), с. 96–110, с. 104-105.

⁴⁵ Boryduzha, N., "The Collective Security Treaty Organization: A Brief Overview," *OSCE Yearbook 2010* (Hamburg: Inst. for Peace Research and Security, 2011), p. 339–350, p. 347-349.

⁴⁶ Заявление глав государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности, Москва, 19 дек. 2012 г., Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/information/detail.php?ELEMENT_ID=1543 (дата доступа: 15.11.2013).

⁴⁷ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 15.

⁴⁸ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 14.

⁴⁹ «Генеральные секретари ОБСЕ и ОДКБ обсудили сотрудничество между организациями», пресс-релиз, 26 марта 2009 г. (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm> (дата доступа: 10.05.2013).

ведомств обеих организаций по вопросам обеспечения пограничной безопасности государств Центральной Азии (6.03.2014 г.⁵⁰), равно как в области борьбы новыми вызовами и угрозами.⁵¹

В настоящее время рабочие встречи проводятся между ОДКБ и ОБСЕ на регулярной основе, осуществляется обмен информацией, проводятся совместные мероприятия, выделены конкретные лица, которые поддерживают прямые рабочие контакты, включая на уровне секретариатов, ключевых подразделений, рабочих миссий.

После 2010 г. государства–члены ОДКБ координируют свою позицию для выступления на встречах ОБСЕ,⁵² в том числе, в рамках текущего процесса «Хельсинки + 40», направленного, помимо прочего, на укрепление роли ОБСЕ.⁵³

ОБСЕ направляет наблюдателей на учения ОДКБ (например, учения коллективных сил оперативного реагирования «Взаимодействие» в 2012 г.⁵⁴), или при проведении ежегодных операции «Канал».⁵⁵

Особое внимание в сотрудничестве ОДКБ с ОБСЕ уделяется ситуации в Афганистане. Организации сотрудничают по данному вопросу на уровне миссий,⁵⁶ реализуют совместно меры по предотвращению обострения ситуации на границах с Афганистаном и внутри отдельных центральноазиатских государств–членов ОДКБ после вывода в 2014 г. большей части Международной сил содействия безопасности из Афганистана, включая возможность подготовки квалифицированных кадров для таможенных и пограничных служб государств Центральной Азии и Таджикистана (Заявление Генерального Секретаря ОДКБ Н. Бордюжи 6.12.2013 г.⁵⁷).

⁵⁰ «В Москве состоялись консультации представителей Секретариатов ОДКБ и ОБСЕ по сотрудничеству в обеспечении погранбезопасности государств Центральной Азии» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3260&SECTION_ID=91 (дата доступа: 03.11.2014); Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 21.

⁵¹ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 20.

⁵² 20 ноября 2012 г. в Секретариате ОДКБ состоялись консультации на тему «О совершенствовании деятельности ОБСЕ» (Электронный ресурс), режим доступа: http://odkb-csto.org/international_org/detail.php?ELEMENT_ID=1523 (дата доступа: 12.09.2013).

⁵³ «О консультациях представителей государств–членов Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам совершенствования деятельности ОБСЕ и внешнеполитической координации в международных организациях 25.10.2013» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=2954&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014); Совместное заявление министров иностранных дел государств–членов ОДКБ по процессу «Хельсинки + 40» на 20-й встрече Совета Министров иностранных дел государств–участников ОБСЕ (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3118&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁵⁴ «Учение КСОР ОДКБ «Взаимодействие 2012» в Армении завершилось победой союзников» (Электронный ресурс), режим доступа: http://odkb-csto.org/training/detail.php?ELEMENT_ID=1157 (дата доступа: 15.04.2013).

⁵⁵ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 23.

⁵⁶ «OSCE, CSTO eye deeper cooperation in Afghanistan after 2014,» available at http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-10/25/c_123866589.htm (accessed 15 April 2013).

⁵⁷ «В Киеве «на полях министерской встречи ОБСЕ» министры иностранных дел государств–членов ОДКБ с участием Генерального секретаря ОДКБ Николая Бордюжи обсудили взаимодейст-

Организации на постсоветском пространстве. Как отмечалось выше, ОДКБ развилась из военно-политического сотрудничества в рамках СНГ, но с более ограниченным составом государств. До настоящего момента существуют отдельные институциональные связи между ОДКБ и СНГ. Например, Межпарламентская Ассамблея ОДКБ действует в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ, но решения по проблематике ОДКБ принимаются лишь представителями государств-членов ОДКБ. Как следствие, организации до настоящего времени тесно взаимодействуют в области поддержания международного мира и безопасности.

Секретариаты ОДКБ и ШОС 05.10.2007 г. подписали Меморандум о взаимопонимании.⁵⁸ Данный документ определяет в качестве основной сферы сотрудничества борьбу с современными вызовами и угрозами (п. I). В качестве механизмов сотрудничества закрепляются консультации, обмен информацией, в том числе на рабочем уровне, разработка и участие в совместных программах и мероприятиях, приглашение на проведение соответствующих мероприятий в качестве гостей (п. II-III). 14.06.2011 г. между Секретариатом ОДКБ и ПАТС ШОС подписан Протокол о сотрудничестве.⁵⁹

На встрече 12.10.2010 г. ОДКБ, СНГ, ШОС и ЕврАзЭС приняли решение сотрудничать в области безопасности, экономики и по социальным вопросам, а также учредить специальную рабочую группу, ответственную за сотрудничество между ними.⁶⁰ В настоящее время сотрудничество между ОДКБ, СНГ, ЕврАзЭС и ШОС осуществляется на регулярной основе – проводятся рабочие встречи высших административных лиц (например, 2.12.2013 г.,⁶¹ 7.11.2014 г.⁶²) и их заместителей (например, 24.04.2014 г.⁶³), разрабатываются планы совместных действий, в том числе, для координации позиции для выступления на международной арене.

Активное сотрудничество осуществляется ОДКБ в рамках борьбы с транснациональной организованной преступностью, включая борьбу с международным терроризмом, и с

вие с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3112&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁵⁸ Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом Организации Договора о коллективной безопасности и Секретариатом Шанхайской организации сотрудничества, 5 окт. 2007 г. (Электронный ресурс), режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=31> (дата доступа: 18.11.2013).

⁵⁹ «Секретариат ОДКБ и ПАТС ШОС договорились активизировать работу по борьбе с терроризмом и экстремизмом» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3166&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁶⁰ Bordyuzha, N., "The Collective Security Treaty Organization: A Brief Overview," *OSCE Yearbook 2010* (Hamburg: Institute for Peace Research and Security, 2011), p. 345.

⁶¹ «Генеральный секретарь ОДКБ выступил на встрече высших административно-должностных лиц ЕврАзЭС, ОДКБ, СНГ и ШОС, состоявшейся в Москве» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3102&SECTION_ID=91.

⁶² «Об итогах рабочей встрече высших административных должностных лиц ОДКБ, СНГ, ЕврАзЭС и ШОС», 7.11.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4101&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁶³ «В Секретариате ОДКБ состоялась встреча заместителей руководителей исполнительных органов ЕврАзЭС, ОДКБ, СНГ и ШОС по взаимодействию между структурами на фоне осложнившейся международной обстановки» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3372&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

профильными структурами указанных организаций.⁶⁴ В последнее время особое внимание уделяется координации деятельности ОДКБ и ШОС в связи с планируемым выводом КССБ из Афганистана.⁶⁵

Не совсем понятно, по какой модели будут развиваться отношения между ОДКБ и Евразийским экономическим союзом после прекращения деятельности ЕврАзЭС, однако, в качестве первого этапа Генеральный Секретарь ОДКБ Н. Бордюжа называет использование примера НАТО и Европейского союза, когда все государства-члены Европейского союза должны быть членами НАТО при условии разделения сфер предметной компетенции между ними (Заявление Генерального Секретаря ОДКБ от 25.06.2014 г.⁶⁶).

Наблюдатели от недавно созданной в качестве международной организации Евразийской группы по борьбе с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма участвуют при проведении операции «Канал».⁶⁷

НАТО. В связи с готовящимся выводом Международных сил содействия безопасности из Афганистана, все большую актуальность приобретает проблема сотрудничества ОДКБ и НАТО. Данный вопрос неоднократно обсуждался в правовой литературе.⁶⁸ Например, З. Бжезински в 2009 г. предлагал заключить соглашение между НАТО и ОДКБ.⁶⁹ При этом данная идея изначально, несмотря на осторожное отношение обеих сторон, не была отвергнута НАТО.⁷⁰

ОДКБ неоднократно делала попытки начать сотрудничество с НАТО по меньшей мере, в области борьбы с международным терроризмом, экстремизмом, незаконной торговлей наркотиками и оружием (например, 8.07.2004 г. Генеральный Секретарь ОДКБ Н. Бордюжа направил письмо в Секретариат НАТО с предложением начать сотрудничество по целому ряду вопросов, вплоть до заключения меморандума о взаимопонимании⁷¹), особенно, что касается угроз, происходящих с территории Афганистана. Вместе с тем, на практике, такие предложения НАТО игнорировались.⁷²

⁶⁴ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 20

⁶⁵ «Секретариат ОДКБ и ПАТС ШОС договорились активизировать работу по борьбе с терроризмом и экстремизмом» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3166&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁶⁶ Бордюжа, Н., «БелТА: Взаимодействие ОДКБ и ЕАЭС может развиваться по принципу отношений НАТО и Евросоюза» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3502&SECTION_ID=92 (дата доступа: 03.11.2014).

⁶⁷ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 23.

⁶⁸ Nichol, Jim, "Central Asia's Security: Issues and Implications for U.S. Interests," CRS Report for Congress # RL30294 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, March 2010), p. 18, available at <http://fas.org/sgp/crs/row/RL30294.pdf>.

⁶⁹ Brzezinski, Zbigniew, "An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web," *Foreign Affairs* 88:5 (September/October 2009), available at <http://www.foreignaffairs.com/art.s/65240/zbigniew-brzezinski/an-agenda-for-nato> (accessed 10 November 2011).

⁷⁰ Блинов, А., «ОДКБ подтягивают к НАТО», *Независимая газета*, 3.09.2009 (Электронный ресурс), режим доступа: www.ng.ru/world/2009-09-03/1_odkb.html (дата доступа: 2.11.2014).

⁷¹ Douhan, Alena F. and Anatoly A. Rozanov, *Collective Security Treaty Organization (2002–2012)* (Geneva/Minsk: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2013), p. 66.

⁷² «НАТО отказывается от "мезальянса" с ОДКБ. Расчет неверный», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/obzorpressy/detail.php?ELEMENT_ID=2956&sphrase_id=4587 (дата доступа: 18.11.2013); «Сотрудни-

В 2014 г. в результате различной оценки конфликта в Украине ОДКБ и НАТО, ОДКБ приняла решение приостановить любые попытки наладить контакты с НАТО (заявления Генерального секретаря ОДКБ Н. Бордюжи 24.04.2014 г., 24.10.2014 г.⁷³). При этом Н. Бордюжа неоднократно отстаивал, что ни одна из организаций (ни ОДКБ, ни НАТО) не должны вмешиваться в конфликт в Украине (заявления от 19.03.2014 г.,⁷⁴ 16.05.2014 г.⁷⁵). ОДКБ также заявляет о готовности предпринимать пропорциональные действия в ответ на действия НАТО, например, разместить авиационную базу ОДКБ в Республике Беларусь в ответ на размещение такой же базы НАТО в Прибалтике либо проведение странами НАТО учений в Украине.⁷⁶

Одновременно Н. Бордюжа весьма негативно оценил роль НАТО в Афганистане в своем выступлении на международном совещании «Афганистан после НАТО» 13.06.2013 г., заявив, что данная операция нанесла серьезный удар по репутации НАТО⁷⁷ и не достигла цели снижения террористической угрозы и наркотрафика.⁷⁸ Он также обвинил ряд западных стран и НАТО в развале антитеррористической коалиции

чество ОДКБ и НАТО повысило бы уровень безопасности – Бордюжа», Москва, 25 апр. 2012 г. (Электронный ресурс), режим доступа: http://odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=120 (дата доступа: 20.11.2013).

⁷³ «Генсек: ОДКБ готова к сотрудничеству с НАТО, но сейчас это невозможно» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4088&SECTION_ID= (дата доступа: 3.11.2014).

⁷⁴ Комментарий Генерального секретаря ОДКБ Николая Бордюжи в связи с заявлениями руководства НАТО по ситуации на Украине 19.03.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3276&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁷⁵ «Вмешательство НАТО или ОДКБ в конфликт на Украине привело бы к эскалации напряженности в этой стране, считает Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3423&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁷⁶ «ОДКБ будет адекватно реагировать на действия НАТО», 23.09.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3917&SECTION_ID=92 (дата доступа: 3.11.2014).

⁷⁷ Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа выступил на международном совещании «Афганистан после НАТО» в Милане: «Результаты, которых Североатлантический альянс добился в Афганистане – это серьезный удар по репутации НАТО» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=2070&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁷⁸ «ИТАР-ТАСС: ОДКБ готовит превентивные меры для снижения рисков после вывода войск НАТО из Афганистана», 27.03.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3286&SECTION_ID=92 (дата доступа: 3.11.2014; Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа в интервью ИТАР-ТАСС о ситуации вокруг Афганистана: «Мы отработали план по противодействию афганским вызовам» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3291&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

на рабочей встрече высших административных должностных лиц ОДКБ, СНГ, ЕВрАзЭС и ШОС, состоявшейся 7.11.2014 г.⁷⁹

Таким образом, любые виды взаимодействия ОДКБ и НАТО в настоящее время приостановлены, организации заняли весьма критичную по отношению друг к другу позицию, что не способствует укреплению международного мира и безопасности, в том числе, после вывода Международных сил содействия безопасности из Афганистана.

Иные организации. ОДКБ сотрудничает и с иными международными межправительственными организациями, равно как неправительственными организациями. Так, наблюдатели от Интерпол, Европол и ЕАГ приглашаются присутствовать на учениях ОДКБ⁸⁰ и в ходе проведения операции «Канал».⁸¹

Из неправительственных организаций ОДКБ заинтересована в сотрудничестве, в первую очередь, с МККК, представители которого также приглашаются в качестве наблюдателей на учения ОДКБ.⁸² ОДКБ и МККК подписали в 2009 г. Протокол о намерениях и приняли План действий на 2012–2014 г.⁸³ План действий направлен на развитие конкретных форм сотрудничества между организациями: брифинги, совместные мероприятия, подготовка персонала. Так, в 2011 г. представитель МККК принимал участие в очередной сессии Постоянного совета ОДКБ. Представители ОДКБ, включая заместителя Генерального секретаря ОДКБ, посетили штаб-квартиру МККК в Женеве для встречи с высшими должностными лицами МККК. 31.10.2011 г. состоялась встреча генерального секретаря ОДКБ с Генеральным директором МККК в Москве.⁸⁴ Организации обменялись мнениями по гуманитарным вопросам на рабочем уровне и во время пленарного обсуждения.⁸⁵ 26.09.2014 г. Секретариатом ОДКБ и региональным представительством МККК был проведен семинар по международному гуманитарному праву.⁸⁶

⁷⁹ «Об итогах рабочей встрече высших административных должностных лиц ОДКБ, СНГ, ЕВрАзЭС и ШОС», 7.11.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4101&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁸⁰ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 22

⁸¹ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с.23.

⁸² Александров, А., «Миротворческое право ОДКБ», *Красная звезда* (Электронный ресурс), режим доступа: http://old.redstar.ru/2011/11/08_11/3_02.html (дата доступа: 3.11.2014).

⁸³ «Секретариат ОДКБ и делегации Международного Комитета Красного Креста в России, Армении и Узбекистане договорились о сотрудничестве» (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.inform.kz/eng/article/2213442>.

⁸⁴ «Генсек ОДКБ о перспективах работы с Красным крестом» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.sovinformburo.com/news/detail/?item_id=9502&type=0 (дата доступа: 03.11.2014).

⁸⁵ «ICRC plays its humanitarian role in military exercises,» available at <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/09-20-csto-building-respect-ihl.htm> (accessed 1 November 2014); Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 15.

⁸⁶ «Секретариат ОДКБ и Региональная делегация Международного Комитета Красного Креста в Беларуси, Молдове и России провели совместный семинар по международному гуманитарному праву» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4040&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

Сотрудничество с третьими государствами

Сотрудничество ОДКБ с государствами, не являющимися ее членами, в силу специфики компетенции ОДКБ довольно незначительно. До настоящего времени ни одному такому государству не был предоставлен статус наблюдателя.

Вместе с тем, определенное сотрудничество осуществляется в рамках осуществляемых ОДКБ операций: направленной на борьбу с транспортировкой наркотиков операции «Канал» и борьбу с незаконной миграцией – «Нелегал», которые ежегодно проводятся с 2003 г.⁸⁷ Так, например, по данным секретариата ОДКБ при проведении операции «Канал» в 2011 г. в качестве наблюдателей принимали участие представители 26 государств (Азербайджан, Афганистан, Болгария, Боливия, Венесуэла, Германия, Италия, Иран, Испания, Китай, Колумбия, Литва, Латвия, Монголия, Никарагуа, Пакистан, Перу, Польша, Румыния, Сирия, США, Турция, Туркменистан, Украина, Финляндия, Эстония),⁸⁸ в 2014 г. – представители Афганистана, Ирана, Китая, Пакистана,⁸⁹ равно как представители государств – членов ЕАГ.⁹⁰ В проведенной в 2011 г. локальной операции «Канал-Запад» помимо правоохранительных структур Беларуси, Казахстана и России, принимали участие соответствующие структуры Литвы, Латвии, Польши и Украины.⁹¹

Помимо этого ОДКБ предпринимает усилия для распространения информации о своей деятельности, в том числе для государств других регионов, например, стран Латинской Америки,⁹² Китая.⁹³

Заключение

В настоящее время в свете трансграничного характера современных вызовов и угроз, а также не уменьшающегося числа внутренних и международных конфликтов, ярким примером чего является конфликт в и вокруг Украины, международная безопасность может быть обеспечена только в результате совместных усилий универсальных и региональ-

⁸⁷ Speech of the CSTO Secretary General N.N. Bordyuzha at the meeting of the OSCE Permanent Council (13 February 2007); Speech by the CSTO Deputy Secretary General T.I. Buzubaeva at the OSCE conference for combating illegal drugs (Vienna: Hofburg, 28-29 June 2007); Speech by the Permanent Representative of Belarus Andrey Dapkyunas at the UN on behalf of the CSTO member states to the plenary meeting of the UN General Assembly session (28 November 2006).

⁸⁸ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 22–23.

⁸⁹ «Об итогах специальной антинаркотической операции “Канал-Южный капкан”», 20–25.05.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=3531 (дата доступа: 3.11.2014).

⁹⁰ «25 сентября 2014, Подведены итоги операции “Канал-Долина”» (Электронный ресурс), режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=217003>.

⁹¹ Договору о коллективной безопасности 20 лет, с. 23.

⁹² «В Секретариате ОДКБ впервые состоялся брифинг для военных атташе стран Латинской Америки на тему: “Система коллективной безопасности ОДКБ и перспективы ее развития”» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4076&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

⁹³ «В Секретариате ОДКБ 28 октября пройдет встреча с экспертами КНР по вопросам новых глобальных вызовов и угроз» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4084&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

ных организаций и государств. Последнее десятилетие характеризуется несомненной интенсификацией сотрудничества между международными организациями в области безопасности, равно как признанием необходимости такого сотрудничества для обеспечения мира и безопасности в любом регионе земного шара. Вместе с тем, такое сотрудничество до настоящего момента остается недостаточно активным и эффективным.

Сотрудничество органов и организаций системы ООН с региональными организациями в настоящее время осуществляется в четыре этапа: 1) взаимодействие с Советом Безопасности ООН согласно главе VIII Устава ООН; 2) сотрудничество с Секретариатом ООН, в том числе, путем заключения соглашений о сотрудничестве в различных формах; 3) взаимодействие с конкретными органами и организациями ООН через Секретариат ООН; 4) непосредственное сотрудничество с конкретными органами и организациями системы ООН.

Формально данный подход означает, что система отношений между Советом Безопасности ООН и региональными организациями сместилась с субсидиарности в чистом виде к комбинации субсидиарности (в части контроля Совета Безопасности ООН за деятельностью региональных организаций) и комплементарности (в части взаимодополнения осуществляемых функций). Совет Безопасности ООН все чаще рассматривается как контролирующий и координирующий орган, в то время как основная деятельность на местах осуществляется региональными организациями.

Общая обязанность региональных организаций сотрудничать с ООН и между собой в области поддержания международного мира и безопасности, за исключением обязанности взаимодействовать с Советом Безопасности ООН согласно главам VI, VIII Устава, вытекает опосредованно из обязанности государств оказывать помощь ООН (ст. 2(5)) и их обязанности сотрудничать в области поддержания международного мира и безопасности (Устав ООН, преамбула, ст. 1(1), Декларация принципов международного права 1970 г.). Конкретные формы и механизмы сотрудничества закрепляются в международных договорах, заключенных такими региональными организациями.

ОДКБ за последние несколько лет значительно расширила сотрудничество с ООН, подписав, в том числе, Декларацию о сотрудничестве с Секретариатом ООН и Меморандум о взаимопонимании с Департаментом операций по поддержанию мира. Тем не менее, как признается и Генеральной Ассамблеей ООН, такое сотрудничество требует углубления и налаживания прямых контактов с органами системы ООН (резолюции 65/122 от 13.12.2010 г., п. 3; 67/6 от 19.11.2012 г., п. 6; 69/12 от 11.11.2014, п. 6–7), то есть фактически лишь начинает переходить на третий этап развития.

Та же тенденция прослеживается и в рамках сотрудничества ОДКБ с иными международными организациями за исключением НАТО. ОДКБ обычно открыта для взаимодействия на высшем и рабочем уровнях, обсуждает вопросы, представляющие взаимный интерес, обменивается информацией, проводит совместные мероприятия, заключает соглашения о сотрудничестве, например, с Международной организацией по миграции, ШОС, Постоянным советом Союзного государства Беларуси и России, МККК. Свидетельством желания сотрудничать является и учреждение СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ и ШОС в 2010 г. специальной рабочей группы по обеспечению сотрудничества между ними.

Тем не менее, на практике, до сих пор существует значительное число проблем. Обычно сотрудничество осуществляется преимущественно с органами и организациями системы ООН, ОБСЕ и региональными организациями, действующими в том же регионе. Однако даже такое сотрудничество до настоящего времени слабо регламентировано. Несмотря на участие большого числа государств–членов ОДКБ в ШОС и ЕАГ, либо всех – в ОБСЕ и СНГ, до настоящего времени нельзя признать, что распределение между ними задач и компетенции (принцип комплементарности) в должной мере используется.

В целом, коллективные вооруженные силы ОДКБ могли бы использоваться при проведении операций ОБСЕ и СНГ. В отсутствие развитого механизма мирного разрешения споров в рамках ОДКБ при возникновении споров возможно использование средств, разработанных в рамках ОБСЕ, либо обращение в Экономический Суд СНГ, например, на основании юрисдикционных оговорок, включаемых в заключаемые в рамках ОДКБ международные договоры. В качестве далекой перспективы возможно заключение соглашения между ОДКБ и СНГ, посредством которого Экономический Суд СНГ будет наделен полномочиями не только по мирному разрешению международных споров в рамках ОДКБ, но также по толкованию положений международных договоров, заключаемых в рамках ОДКБ, и актов органов ОДКБ. До настоящего времени пока не ясен механизм отношений ОДКБ и создаваемого ЕАЭС.

Взаимодействие ОДКБ с евроатлантическими организациями (НАТО, ЕС) на данном этапе практически отсутствует. Организации как-то взаимодействуют через государства–члены в рамках ООН и ОБСЕ, однако, непосредственно в свете разной оценки ситуации в Украине и деятельности Международных сил содействия безопасности в Афганистане, контакты прекратились с обеих сторон, что не способствует поддержанию мира и безопасности в регионе.

С учетом необходимости обеспечить интересы государств–членов ОДКБ, в первую очередь тех, которые наиболее явно подвергаются террористической угрозе и находятся на пути наркотрафика из Средней Азии в Европу, Организации следовало бы инициировать сотрудничество таких организаций на площадке ОБСЕ, и активнее сотрудничать с граничащими с государствами–членами ОДКБ государствами, например, в рамках операций «Канал», «Нелегал», либо в ходе осуществления Европейской политики добрососедства.

Основные источники

1. Бордюжа, Н., «БелТА: Взаимодействие ОДКБ и ЕАЭС может развиваться по принципу отношений НАТО и Евросоюза» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3502&SECTION_ID=92 (дата доступа: 3.11.2014).
2. Бордюжа, Н., «Как ОДКБ совершенствует систему коллективной безопасности», *Международная жизнь*, № 10 (2009): 100–103.
3. «В Киеве «на полях министерской встречи ОБСЕ» министры иностранных дел государств–членов ОДКБ с участием Генерального секретаря ОДКБ Николая Бордюжи обсудили взаимодействие с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3112&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).

4. «Вмешательство НАТО или ОДКБ в конфликт на Украине привело бы к эскалации напряженности в этой стране, считает Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа» (Электронный ресурс), режим доступа: www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3423&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).
5. «Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа выступил на международном совещании «Афганистан после НАТО» в Милане: «Результаты, которых Североатлантический альянс добился в Афганистане – это серьезный удар по репутации НАТО» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=2070&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).
6. Декларация государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности, 10 дек. 2010 г. (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb.gov.ru/session_twelve/a.htm (дата доступа: 14.11.2013).
7. Декларация Московской сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ, 5 сент. 2008 г. (Электронный ресурс), офиц. сайт, режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/09/206174.shtml> (дата доступа: 14.11.2013).
8. «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций», 24 октября 1970 г., *Действующее международное право*, учеб. пособие в 3 т., сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, т.1. (М., 1996), с. 65–73.
9. Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности (принята резолюцией 49/57 на 49 сес. Генер. Ассамблеи ООН 9.12.1994 г.), Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М: ООО «ЮрСпектр», 2013).
10. Довгань, Е.Ф., «Участие Республики Беларусь в правотворческой деятельности ОДКБ», *Участие Республики Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права*, под ред. Ю.А. Лепешкова (Минск: Бизнесофсет, 2011), с. 121-155.
11. Довгань, Е.Ф., Розанов, А.А., *Организация Договора о Коллективной безопасности (2002-2009)* (Минск: Ковчег, 2010), 140 с.
12. Договор о коллективной безопасности (подписан в г. Ташкенте 15.05.1992 г.), Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 (Электронный ресурс) (Минск: ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2013).
13. «Договору о коллективной безопасности 20 лет (1992–2012)», *Организации Договора о коллективной безопасности 10 лет (2002–2012)* (М.: ОДКБ, 2012), 33 с.
14. Дополнение к Повестке дня для мира: позиц. док. Генер. Секретаря по случаю пятидесятой годовщины ООН, 25 янв. 1995 г., A/50/60-S/1995/1, Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_peace.pdf (дата доступа: 15.11.2013).
15. Заявление глав государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности, Москва, 19 дек. 2012 г., Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/information/detail.php?ELEMENT_ID=1543 (дата доступа: 15.11.2013).
16. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, принят резолюцией 60/1 Генер. Ассамблеи ООН, 16 сент. 2005 г., Организация Объединенных Наций (Электронный ре-

- сурс), режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml (дата доступа: 21.08.2012).
17. Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом Организации Договора о коллективной безопасности и Секретариатом Шанхайской организации сотрудничества, 5 окт. 2007 г. (Электронный ресурс), режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=31> (дата доступа: 3.11.2014).
 18. «О консультациях между Генеральным секретарем ОДКБ Николаем Бордюжей и Специальным представителем Генерального секретаря ООН в Афганистане, главой Миссии ООН по содействию Афганистану Яном Кубишем» (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3167&SECTION_ID=91 (дата доступа: 5.11.2014).
 19. «Об итогах рабочей встрече высших административных должностных лиц ОДКБ, СНГ, ЕврАзЭС и ШОС», 7.11.2014 (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4101&SECTION_ID=91 (дата доступа: 3.11.2014).
 20. Предоставление Организации Договора о коллективной безопасности статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее, Резолюция 59 сес. Генер. Ассамблеи ООН, 16 дек. 2004 г., A/RES/59/50, Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/479/28/PDF/N0447928.pdf> (дата доступа: 2.11.2013).
 21. «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», Докл. Генер. Секретаря, 21 марта 2005 г., Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.un.org/russian/largerfreedom/a59_2005.pdf (дата доступа: 15.05.2011).
 22. Совместное заявление министров иностранных дел государств-членов ОДКБ по процессу «Хельсинки + 40» на 20-й встрече Совета Министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3118&SECTION_ID=91 (дата доступа: 03.11.2014).
 23. Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности (заключено в г. Москве 10.12.2010 г.), Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2012).
 24. Устав Организации Договора о коллективной безопасности (принят в г. Кишиневе 7.10.2002), Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2012).
 25. «Устав Организации Объединенных Наций», *Действующее международное право*, учеб. пособие в 3 т., сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, т.1 (М., 1996), с. 7–33.
 26. Aust, H.R., "Article 2(5)," *The Charter of the United Nations: A Commentary* (in 2 vol.), Vol. 1, ed. B. Simma, 3rd ed. (Oxford, 2012), p. 235–251.
 27. Bordyuzha, N., "The Collective Security Treaty Organization: A Brief Overview," *OSCE Yearbook 2010* (Hamburg: Institute for Peace Research and Security, 2011), p. 339–350.
 28. Brzezinski, Zbigniew, "An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web," *Foreign Affairs* 88:5 (September/October 2009), available at <http://www.foreignaffairs.com/art.s/65240/zbigniew-brzezinski/an-agenda-for-nato> (accessed 10 November 2011).

29. Cooperation between the United Nations and regional and other organizations, 9.08.2012, Report of the Secretary-General, A/67/280–S/2012/614, United Nations, available at http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2012_614.pdf (accessed 11 November 2013).
30. Counter-Terrorism Committee “Follow-up Action Plan,” 4th UN Security Council spec. meet. with intern., regional and sub-regional organizations, Almaty, 26–27 Jan. 2005, United Nations, available at http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2005-almaty/Almaty_action_plan.pdf (accessed 20 March 2013).
31. “CSTO allowed to deploy “blue chapkas” in Syria under UN mandate,” *voltairenet.org*, available at <http://www.voltairenet.org/art.176061.html> (accessed 14 April 2013).
32. Delbrück, Jost, “The International Obligation to Cooperate – An Empty Shell or a Hard Law Principle of International Law? A Critical Look at a Much Debated Paradigm of Modern International Law,” in *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum* (in 2 volumes), ed. by H.P. Hestermeyer, et al. (Leiden, 2012), Volume 1: Coexistence, Cooperation and Solidarity in International Law. Human Rights in the Global Society. Global Commons, p. 3–16.
33. Douhan, Alena F., and Anatoly A. Rozanov, *Collective Security Treaty Organization (2002–2012)* (Geneva/Minsk: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2013), 105 p.
34. Frowein, J.A., “Reactions by not-directly affected states to breaches of public international law,” *Rec. des Cours de l’Acad. de Droit Intern. de La Haye* 4:248 (1994): 345–437.
35. Geyhalter, D., *Friedenssicherung durch Regionalorganisationen ohne Beschluß des Sicherheitsrates* (Munster: Köln University, 2001), 239 s.
36. Joint declaration on UN/CSTO secretariat cooperation, Moscow, 18 March 2010, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, available at http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/A11ED61A82FAD2FCC32576F0004904F4 (accessed 2 September 2013).
37. Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London Inst. of World Affairs (London: Stevens, 1964), 994 p.
38. Pernice, Rüdiger, *Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen: eine Untersuchung zur Kompetenzverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta* (Hamburg: H. Gildenverlag, J. Heitmann u. Co., 1972), 178 s.
39. Walter, Christian, *Security Council Control over Regional Action*, Max Plank Yearbook of the United Nations Law, ed. J.A. Frowein, R. Wolfrum (London, 1997), p. 129–193.
40. Wolfrum, R., *Cooperation, International Law*, Volume 2 of *Encyclopedia of public international law* (in 10 vol.), ed. R. Wolfrum (Oxford, 2012).

Глава 8

Организация договора о коллективной безопасности и информационная безопасность

Е.Ф. Довгань, Н.О. Мороз

Новейшие вызовы и угрозы в информационной сфере в настоящее время рассматриваются в контексте обеспечения международной и национальной безопасности. Это обусловлено следующими причинами. Во-первых, использование современных информационных технологий в деструктивных целях может дестабилизировать обстановку в обществе и угрожать национальной безопасности государства. Во-вторых, противоправное воздействие, направленное как на компьютерные и телекоммуникационные системы и сети, так и совершаемое при помощи таких технологий, способно причинить ущерб правам граждан и интересам юридических лиц, а также международным отношениям, складывающимся в связи с осуществлением международного сотрудничества по использованию телекоммуникационных, компьютерных систем или сетей. Помимо этого целенаправленное информационное воздействие и противоправное использование информационных технологий может посягать на международный мир и безопасность. Так, Генеральная Ассамблея ООН в своих резолюциях, посвященных достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, не раз выражала озабоченность тем, что информационные технологии могут быть использованы в целях, несовместимых с задачами обеспечения международной стабильности и безопасности (например, резолюции 53/790 от 4.12.1998 г. 60/45 от 8.12.2005 г.; 68/243 от 27.12.2013 г.). С 1998 г. такие резолюции принимаются Генеральной Ассамблеей ООН ежегодно.

Международная информационная безопасность в последние годы стала объектом пристального внимания в ряде региональных международных организаций: НАТО, ШОС, ОДКБ и иных. Согласно ст. 8(3) Устава ОДКБ «государства-члены взаимодействуют в сферах охраны государственных границ, обмена информацией, информационной безопасности [...]».¹ При этом под *информационной безопасностью* понимается состояние защищенности личности, общества, государства и их интересов от угроз, деструктивных

¹ Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г. с изменениями, внесенными Протоколом от 7 окт. 2002 г., Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=124 (дата доступа: 16.09.2014).

и иных негативных воздействий в информационном пространстве (Положение о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности от 10.12.2010 г. (далее – Положение).² Вместе с тем, необходимо отметить, что в настоящее время вопросы обеспечения информационной безопасности еще не получили закрепления в специальном международном договоре, заключенном в рамках ОДКБ. Не существует и универсального международного соглашения, регулирующего вопросы обеспечения международной информационной безопасности. Однако, в связи с тем, что международная информационная безопасность является компонентом всеобщей международной безопасности, полагаем, что ее следует рассматривать в контексте права международной безопасности.

В доктрине международного права под международной безопасностью понимается такое состояние международных отношений, при котором исключаются угрозы миру, нарушение мира и акты агрессии в какой бы то ни было форме, а отношения между государствами строятся на нормах и общепринятых принципах международного права.³

Вместе с тем международная информационная безопасность имеет свои особенности: 1) субъектами, от которых могут исходить угрозы информационной безопасности могут быть не только государства, но и организованные преступные группы, индивиды⁴; 2) объектами информационной безопасности выступают информационная инфраструктура государств в широком смысле, информация, массовое сознание населения.

Таким образом, для рассмотрения сотрудничества государств–членов ОДКБ в области обеспечения информационной безопасности необходимо остановиться на следующих моментах: понятие информационной безопасности; правовые основы сотрудничества государств–членов ОДКБ в сфере информационной безопасности; наиболее актуальные направления сотрудничества государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности.

Понятие информационной безопасности

Сотрудничество государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности регулируется решениями Совета коллективной безопасности ОДКБ, которые являются юридически обязательными для государств–членов ОДКБ (ст. 2 Устава ОДКБ).

Основным документом, посвященным сотрудничеству государств–членов ОДКБ в сфере информационной безопасности, является Решение Совета коллективной безо-

² «О Положении о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности», Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ, 10 дек. 2010 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).

³ Каламкарян, Р.А., Ю.И. Мигачев, *Международное право*, учебник, 2-е изд., перераб. и доп. (М.: Эксмо, 2004), с. 321.

⁴ Павловский, А.А., «Некоторые аспекты угроз информационной безопасности в международной сфере», *Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государств* (материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–13 июля 2013 года, в 3 т. Ин-т нац. безопасности Респ. Беларусь, редкол. С.Н. Князев (гл. ред.) и др.), т. 2 (Минск, 2013), с. 105–109.

пасности ОДКБ от 10.12.2010 г., утвердившее Положение о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности.

Согласно п. 1.2(2) данного Положения под *информационной безопасностью* понимается состояние защищенности личности, общества, государства и их интересов от угроз, деструктивных и иных негативных воздействий в информационном пространстве. Данное определение в точности воспроизводит определение, содержащееся в Соглашении между правительствами государств-членов ШОС в области обеспечения международной информационной безопасности⁵ – единственном специальном международном многостороннем межправительственном соглашении, регулирующем вопросы обеспечения информационной безопасности. По мнению И.Л. Бачило (Россия), понятие информационной безопасности, которое содержится именно в данном документе, охватывает наиболее актуальные угрозы социально-гуманитарного плана и является в настоящее время наиболее полным.⁶

Как отметил в своем интервью Генеральный секретарь ОДКБ Н.Н. Бордюжа, информационная безопасность включает два аспекта: это защита жизненно важных объектов инфраструктуры государств от информационных атак и защита информации, которая проходит по каналам электронных информационных сетей и электросвязи, а также противодействие информационным атакам, которые предпринимаются в отношении государств-членов ОДКБ, которое связано с попытками дестабилизировать обстановку в обществе через информационные структуры.⁷

Государства-члены ОДКБ придерживаются комплексного подхода к определению угроз информационной безопасности. Так, Генеральный секретарь ОДКБ Н.Н. Бордюжа к угрозам информационной безопасности государств-членов ОДКБ относит:

1. преднамеренное распространение информации, запрещенной национальными законодательствами, клеветнические и дезинформирующие сведения, оказывающие негативное воздействие на общественно-политическое сознание населения и социально-экономическую обстановку в стране или регионе; сведения, противоречащие национальным ценностям, общественным и моральным нормам;
2. недостаточную защиту информации ограниченного доступа, ведущую к ее разглашению;

⁵ «Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности» (заключено в г. Екатеринбурге 16.06.2009 г.), *Бюл. междунар. договоров*, № 1 (2012), с. 13–21.

⁶ Бачило, И.Л., В.В. Бондуровский, М.А. Вус, М.М. Кучерявый, О.С. Макаров, «О совершенствовании и гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности», *Информационное право*, № 1 (2013), с. 26.

⁷ Пивовар, Э., Прочитано в журнале «Журналист» Республики Беларусь: Николай Бордюжа – «ОДКБ готова в случае угрозы оказать помощь любому государству», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3565&SECTION_ID=107 (дата доступа: 16.09.2014).

3. незаконную деятельность отдельных лиц, криминальных группировок и организаций в сфере высоких технологий.⁸

В настоящее время проблемы информационной безопасности активно обсуждаются в правовой доктрине.⁹ По мнению У.И. Гаттикера, информационная безопасность – это широкая и комплексная дисциплина, содержание которой зависит от отрасли знания, с позиции которой дается ее трактовка.¹⁰ Высказывается мнение о необходимости разграничения понятий «информационная безопасность», «информационная безопасность государства», «информационная безопасность личности».¹¹ Полагаем, что от указанных выше понятий следует также отграничивать термин «международная информационная безопасность», равно как и проводить различие между информационной безопасностью в значении широкой и комплексной дисциплины и информационной безопасностью в рамках ОДКБ.

Вместе с тем, указанные понятия довольно неопределенны. Например информационная безопасность рассматривается с *технологической* (защищенность информации, информационно-телекоммуникационных систем и проч.);¹² *психологической* (защищенность личности, общества, государства от деструктивного воздействия информации извне);¹³ *социологической* (защищенность личности, общества, государства от угроз в информационной сфере);¹⁴ *гуманитарной* (защищенность интересов личности, общества, государства)¹⁵ и *философской* (способность системы удовлетворять информационные потребности субъектов¹⁶) точек зрения.

⁸ Троицкий, К., Н. Бордюжа, «Операция 'ПРОКСИ'», *Военно-промышленный курьер* (Электронный ресурс), режим доступа: <http://vpk-news.ru/articles/6787> (дата доступа: 22.09.2014).

⁹ Бачило, Бондуровский, Вус, Кучерявый, Макаров, «О совершенствовании и гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности», с. 26; Бачило, И.Л., *Информационное право: учебник для вузов* (М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009), с. 399; Юсупов, Р.М., *Наука и национальная безопасность*, 2-е изд., перераб. и дополн. (Санкт-Петербург: Наука, 2011), 374 с.; Ярочкин, В.И., *Информационная безопасность* (М.: Академический проект), с. 6, 16; Макаров, О.С., *Актуальные аспекты обеспечения информационной безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств: монография*, КГБ Респ. Беларусь, ГУО «Институт национальной безопасности Республики Беларусь» (Минск: ИНБ, 2013), с. 11 и др.

¹⁰ Gattiker, Urs E., *The Information Security Dictionary* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004), p. 160.

¹¹ Куняев, Н.Н., «Правовое обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной среде», автореф. дис. докт. юрид.наук., ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» (М., 2010), с. 5; Чеботарева, А.А., «Научные подходы к определению понятия "информационная безопасность"», *Информационное право*, № 1(24) (2011), с. 3–5.

¹² Приходько, А.Я., *Словарь-справочник по информационной безопасности* (Москва: Синтег, 2001), с. 33; Бачило, *Информационное право: учебник для вузов*, с. 399; Gattiker, *The Information Security Dictionary*, p. 159.

¹³ Расторгуев, С.П., *Основы информационной безопасности*, 2-е изд., стереотипное (Москва: Академия, 2009), с. 14.

¹⁴ Куняев, «Правовое обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной среде», с. 10.

¹⁵ Брусницын, Н.А., *Информационная война и безопасность* (М.: Вита-Пресс, 2001), с. 183; Асанович, В.Я., Г.Г. Маньшин, *Информационная безопасность: анализ и прогноз информационного*

Определение информационной безопасности, закрепленное в п. 1.2(2) Положения не только сочетает в себе социологический, гуманитарный и психологический подходы, но разграничивает безопасность личности, общества и государства и безопасность их интересов, а также безопасность от угроз в информационной сфере и безопасность от деструктивного информационного воздействия. Вместе с тем оно не учитывает сотрудничество государств в целях обеспечения информационной безопасности.

В Положении в ряде случаев употребляется и термин «международная информационная безопасность» (пп. 1.4, 2.3). Вместе с тем, его определение в документе отсутствует и, следовательно, оно не ограничивается от понятия информационной безопасности государства. Все это оставляет вопросы относительно понятия, целей и механизмов сотрудничества государств в области обеспечения международной информационной безопасности.

Правовые и организационные основы системы обеспечения информационной безопасности в рамках ОДКБ

Как справедливо отмечает белорусский ученый А.А. Розанов, ОДКБ занимает особую нишу в Евроазиатском регионе, будучи по сути единственной интеграционной структурой, которая имеет выраженное военное измерение в рамках разносторонних усилий по созданию системы коллективной безопасности отдельных постсоветских государств.¹⁷

ОДКБ занимает активную позицию в вопросах обеспечения информационной безопасности, включая правовое регулирование и институциональное обеспечение информационной безопасности, координацию проведения совместных оперативно-профилактических мероприятий в сфере противодействия преступного использования информационных технологий.

Международно-правовую основу сотрудничества государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности составляют международные договоры, заключенные в рамках ОДКБ, и регулирующие общие вопросы коллективной безопасности и информационного обмена (Договор о коллективной безопасности от 15.05.1992 г., Устав ОДКБ от 7.10.2002 г., Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках ОДКБ от 18.06.2004 г.), а также специальные решения Совета коллективной безопасности ОДКБ (Положение; Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ от 5.09.2008 г. «О Программе совместных действий по формированию системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ» (далее – Программа)).

Положение определяет правовую, политическую и организационную основы сотрудничества, задачи, состав участников сотрудничества государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности, функции и порядок взаимодействия между

воздействия (Минск: Амалфея, 2006), с. 14; Ярочкин, В.И., *Информационная безопасность* (М.: Академический проект), с. 6, 16; Макаров, *Актуальные аспекты обеспечения информационной безопасности государств–участников Содружества Независимых Государств*, с. 11.

¹⁶ Чеботарева, А.А., «Научные подходы к определению понятия “информационная безопасность”», *Информационное право*, № 1 (24) (2011), с. 3.

¹⁷ Довгань, Розанов, *Организация Договора о коллективной безопасности (2002–2009 гг.)*, с. 8.

ними при формировании системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ.

В Положении определены четыре задачи осуществления сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности:

1. координация мероприятий по защите информационных ресурсов военного и гражданского назначения от противоправного воздействия;
2. координация мероприятий по противодействию противоправному воздействию на информационно-телекоммуникационное пространство государств–членов ОДКБ;
3. подготовка предложений по информационному взаимодействию и координация при их реализации в целях организации противодействия современным угрозам;
4. координация взаимодействия по распространению в информационном пространстве государств–членов ОДКБ объективной и достоверной информации относительно других членов Организации.

Положение определяет также направления сотрудничества государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности. Их можно условно объединить в следующие группы:

1. техническое обеспечение информационной безопасности (п. 1.7(2, 5, 8, 10));
2. научное и кадровое обеспечение информационной безопасности (п. 1.7(6));
3. информационное взаимодействие компетентных органов по вопросам информационной безопасности (п. 1.7(3, 6));
4. обеспечение достоверности, доступности и объективности информации в рамках информационно-телекоммуникационного пространства государств–членов ОДКБ, а также защиты секретной информации (п. 1.7(1, 9, 10));
5. правовое обеспечение информационной безопасности (п. 1.7(7, 10));
6. противодействие преступлениям, совершаемым с применением современных информационных технологий и использованию национальных сегментов сети Интернет в противоправных целях (п. 1.7(4)).
7. противодействие угрозам информационной безопасности государств–членов ОДКБ, которые имеют военно-политический характер (п. 1.7(3, 9, 10)).

Все указанные выше направления в той или иной степени реализуются в рамках ОДКБ.

Так, в рамках первого и второго направлений сотрудничества (техническое, научное и кадровое обеспечение информационной безопасности) были приняты меры по оснащению специализированных подразделений органов безопасности и внутренних дел современными техническими средствами, а также по налаживанию системы подготовки и повышения квалификации специалистов, занятых в сфере обеспечения информационной безопасности. Решением Президента Российской Федерации на базе Московского государственного университета создан Центр современных информационных технологий. На его базе организована подготовка специалистов в сфере информационной безо-

пасности государств–членов ОДКБ.¹⁸ Кроме того, под эгидой ОДКБ проводятся научно-практические конференции по тематике информационной безопасности.¹⁹

Третье направление сотрудничества (информационное взаимодействие компетентных органов по вопросам информационной безопасности) подробно урегулировано разделом III Положения, в котором предусмотрен порядок взаимодействия национальных органов государств–членов ОДКБ по вопросам информационной безопасности. Так, по проблемам текущего взаимодействия органы исполнительной власти государств–членов ОДКБ, обладающие соответствующей информацией и практическими возможностями, взаимодействуют непосредственно.

В рамках реализации четвертого направления сотрудничества, касающегося обеспечения достоверности, доступности и объективности информации в рамках информационно-телекоммуникационного пространства государств–членов ОДКБ, а также защиты секретной информации, уделяется внимание информационному обеспечению деятельности ОДКБ. Издается журнал «Союзники ОДКБ». На Международной телерадиокомпании «МИР» выходит еженедельная программа «Союзники» о сотрудничестве в сфере коллективной безопасности. На радио «Голос России» стала выходить ежемесячная программа «ОДКБ. Мировая политика».²⁰

В 2013 г. была создана Ассоциация информационно-аналитических структур государств–членов ОДКБ. Ассоциация создана для практического укрепления информационно-аналитического взаимодействия и информационно-аналитического потенциала ОДКБ.²¹ В рамках Аналитической ассоциации ОДКБ в 2013 г. был организован обмен аналитической и прогнозной информацией между ведущими аналитическими центрами

¹⁸ Кожевников, А.В., «О коллективных мерах государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности», Центр анализа террористических угроз (Электронный ресурс), режим доступа: <http://catu.su/index.php/arhiv-materialov/155-2011-11-18-13-13-16.html> (дата доступа: 27.09.2014).

¹⁹ Зайнетдинов, В.В., «В Секретариате ОДКБ состоялся «круглый стол» Аналитической Ассоциации ОДКБ и Университетской Лиги ОДКБ на тему “Информационная война: сегодня и завтра”», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=4065&SECTION_ID=91 (дата доступа: 29.10.2014); Зайнетдинов, В.В., «ОДКБ провела первый совместный семинар по проблеме “информационных войн”», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/presscenter/detail.php?ELEMENT_ID=3495&sphrase_id=8165 (дата доступа: 29.10.2014); «Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа 10 апреля выступил в Минске на “круглом столе” по вопросам противодействия внешнего вмешательства и “цветных революций”», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3564&SECTION_ID=108&sphrase_id=8166 (дата доступа: 29.10.2014).

²⁰ Тезисы выступления Генерального секретаря ОДКБ Н. Бордюжи на тему: «20 лет Организации Договора о коллективной безопасности: вчера, сегодня, завтра», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3571&SECTION_ID=105 (дата доступа: 20.09.2014).

²¹ Зайнетдинов, В.В., «В ОДКБ создана Аналитическая Ассоциация информационно-аналитических структур», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=1710 (дата доступа: 29.10.2014).

и институтами государств–членов ОДКБ (более 40 учреждений), проведены круглые столы с представителями экспертных сообществ Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации. В 2013 г. с участием представителей Аналитической Ассоциации проведено 11 заседаний «круглых столов», 6 международных научно-практических конференций.²²

Кроме того, Секретариатом разработан и направлен на согласование проект Печеня базовых принципов государств–членов ОДКБ в области информационной политики. Предполагается, что их принятие и реализация позволит наладить эффективный механизм информационного обеспечения деятельности Организации.²³ Полагаем, что указанные действия в достаточной мере способствуют распространению достоверной и объективной информации об ОДКБ, что также является важным фактором как в предупреждении негативного влияния на информационное пространство государств–членов ОДКБ, а также на граждан иных государств о целях, принципах и деятельности ОДКБ.

Защита, а также обмен секретной информацией государств–членов ОДКБ осуществляется в соответствии с Соглашением о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках ОДКБ от 18.06.2004 г.

Программа совместных мер по формированию системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ (утв. Решением Совета коллективной безопасности ОДКБ от 5.09.2008 г.) определяет основные принципы формирования системы информационной безопасности ОДКБ. Она включает семь разделов, которые посвящены политическим, правовым, организационным основам формирования системы информационной безопасности, его кадровому, финансовому, научному обеспечению, обеспечению информационной безопасности объектов, имеющих трансграничное значение.

В Программе конкретизируются перспективы сотрудничества в рамках пятого направления сотрудничества государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности. Так, к правовым основам формирования системы информационной безопасности относятся:

1. Анализ национального законодательства государств–членов ОДКБ в сфере информационной безопасности, подготовка предложений по его совершенствованию, включая разработку моделей соответствующих проектов нормативно-правовых актов и согласование единого понятийно-категориального аппарата; разработка предложений по механизму обмена опытом правоприменения в области обеспечения информационной безопасности.
2. Разработка Соглашения о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности.
3. Формирование в формате ОДКБ нормативной правовой базы в сфере защиты интеллектуальной собственности для определения прав владения и пользова-

²² Выступление Генерального секретаря ОДКБ на Совете Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности в Санкт-Петербурге, 17 апреля 2014, Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkbcsto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3570&SECTION_ID=108 (дата доступа: 20.09.2014).

²³ Там же.

ния вновь создаваемыми методиками и средствами обеспечения информационной безопасности.

4. Защита секретной информации при формировании системы информационной безопасности (пп. 2.1–2.4 Программы).

Планирование и реализация скоординированных практических мер, направленных на формирование системы информационной безопасности, получили закрепление в Плате первоочередных мероприятий по формированию основ скоординированной информационной политики в интересах государств–членов ОДКБ, утвержденном Решением Совета коллективной безопасности ОДКБ от 20.12.2011 г. Среди 14 таких мероприятий особо следует отметить разработку и принятие Концепции сотрудничества государств–членов ОДКБ по противодействию современным угрозам в информационной сфере в 2013–2014 гг., а также проработку вопроса о целесообразности образования и организации работы Координационного совещания по вопросам информационной политики в интересах государств–членов ОДКБ и Ситуационно-аналитического центра ОДКБ в структуре Секретариата ОДКБ.

Следует отметить, что в настоящее время в рамках ОДКБ ведется работа по гармонизации законодательства государств–членов в области информационной безопасности. Так, например, 15.10.2014 г. на заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ обсуждались проекты Рекомендаций по гармонизации законодательства государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов и Рекомендации по сближению и гармонизации национального законодательства государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационно-коммуникационной безопасности.²⁴

Шестое направление сотрудничества государств–участников ОДКБ в области обеспечения информационной безопасности (противодействие преступлениям, совершаемым с применением современных информационных технологий и использованию национальных сегментов сети Интернет в противоправных целях) будет подробно рассмотрено.

Что же касается седьмого направления сотрудничества – противодействия угрозам информационной безопасности государств–членов ОДКБ, которые имеют военно-политический характер, то по нашему мнению, ему не уделяется должного внимания ни в Положении, ни в Программе. Так, в Положении затрагивается лишь политическая сторона таких угроз: противодействие и нейтрализация информационных потоков, формирующих негативное отношение и недоверие к государствам–членам ОДКБ, а также противодействие иностранным техническим разведкам. В Программе дополнительно к указанным выше мерам добавлено сотрудничество в области защиты информационного пространства и информационных ресурсов государств–членов ОДКБ. Лишь в разделе VII Программы закрепляется комплекс мер по обеспечению информационной безопасности объектов, имеющих трансграничное значение, которые могут

²⁴ «Законодательство стран ОДКБ в области обороны и безопасности нуждается в гармонизации – Валевач», *Новости Беларуси*, Белорусское телеграфное агентство (Электронный ресурс), режим доступа: www.belta.by/ru/all_news/society/Zakonodatelstvo-stran-ODKB-v-oblasti-oborony-i-bezopasnosti-nuzhdaetsja-v-garmonizatsii---Valevach_i_683177.html (дата доступа: 30.10.2014).

рассматриваться в том числе, в контексте противодействия военным угрозам информационной безопасности государств–членов ОДКБ.

Вместе с тем, исходя из п. 1.3 Программы можно сделать вывод о том, что проблема враждебного использования информационно-коммуникационных технологий в глобальном измерении находится в поле выработки совместных политических решений государств–членов ОДКБ.

Подробнее реализация седьмого направления сотрудничества государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности будет рассмотрена в разделе «Противодействие военно-политическим угрозам информационной безопасности в рамках ОДКБ».

Подводя итоги исследованию правовых основ сотрудничества государств–членов ОДКБ в информационной сфере, следует отметить, что ни в Положении, ни в Программе не выделяются угрозы информационной безопасности государств–членов ОДКБ. Вместе с тем, без определения перечня таких угроз невозможно говорить об эффективном механизме противодействия угрозам информационной безопасности в целом.

Институциональные аспекты обеспечения информационной безопасности в рамках ОДКБ также нашли отражение в Положении. В данном документе четко разграничивается компетенция органов ОДКБ между собой, а также с национальными координирующими и (или) уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности.

Совет коллективной безопасности ОДКБ принимает решения, определяющие стратегию, основные направления и перспективы совместной деятельности по формированию, развитию, совершенствованию системы информационной безопасности государств–членов.

Комитет секретарей советов безопасности, Совет министров обороны и Совет министров иностранных дел ОДКБ организуют выполнение решений Совета коллективной безопасности ОДКБ по формированию, развитию и совершенствованию системы информационной безопасности, готовят предложения по координации сотрудничества в области международной информационной безопасности.

Решением Комитета секретарей советов безопасности от 24.11.2006 г. была создана временная Рабочая группа по вопросам информационной политики и безопасности при Комитете секретарей советов безопасности ОДКБ.²⁵ В соответствии с Положением было предусмотрено создание Рабочей группы для организации сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности при Комитете секретарей советов безопасности ОДКБ.

Таким образом, в настоящее время институциональный механизм координации сотрудничества в области обеспечения информационной безопасности в рамках ОДКБ находится на стадии формирования.

²⁵ «О создании при Комитете секретарей советов безопасности Организации договора о коллективной безопасности временной Рабочей группы по вопросам информационной политики и безопасности, Решение Комитета секретарей советов безопасности Организации договора о коллективной безопасности», 24 ноября 2006 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).

Противодействие военно-политическим угрозам информационной безопасности в рамках ОДКБ

В последнее время в рамках ОДКБ активно обсуждаются вопросы информационной войны, а также иностранного информационного вмешательства для дестабилизации общественно-политической обстановки в стране.²⁶ В данном разделе будут затронуты два аспекта противодействия военно-политическим угрозам информационной безопасности в рамках ОДКБ:

1. деструктивное информационное воздействие, включая вопросы пропаганды;
2. враждебное использование информационных технологий, последствия и масштаб которого соизмеримы с реальным вооруженным нападением.

По мнению Постоянного представителя Российской Федерации при ОДКБ И. Лякина-Фролова, защита информационного пространства – важное направление взаимодействия государств в формате ОДКБ, которое только начинает развиваться.²⁷ В связи с необходимостью совершенствования правового регулирования координации сотрудничества государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности запланирована разработка и принятие Концепции сотрудничества государств–членов ОДКБ по противодействию современным угрозам в информационной сфере, а также заключение Соглашения о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности.²⁸

Положение, а также Программа в контексте противодействия военно-политическим угрозам в информационной сфере носят довольно общий характер, и ориентированы, прежде всего, на борьбу с преступностью в сфере информационных технологий, а также на защиту информационного пространства государств–членов ОДКБ от деструктивного информационного воздействия.

²⁶ Зайнетдинов, В., «ОДКБ провела первый совместный семинар по проблеме “информационных войн”», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://odkb-csto.org/presscenter/detail.php?ELEMENT_ID=3495 (дата доступа: 20.09.2014); Пресс-конференция Генерального секретаря ОДКБ Николая Бордюжи от 30 апр. 2014 г., Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://odkb-csto.org/presscenter/detail.php?ELEMENT_ID=3909 (дата доступа: 22.09.2014).

²⁷ Лякин-Фролов, И., «ОДКБ гарантирует безопасность в Евразии», *Международная жизнь*, №5 (2012), с. 30.

²⁸ «О Программе совместных мер по формированию системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ: Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, 5 сент. 2008 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014); «О Ежегодном докладе Генерального секретаря Организации Договора о коллективной безопасности и Приоритетных направлениях деятельности Организации Договора о коллективной безопасности во втором полугодии 2009 года – первом полугодии 2010 года: Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, 14 июня 2009 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).

К мерам, направленным на противодействие военно-политическим угрозам информационной безопасности, предусмотренным в указанных выше документах, на наш взгляд, можно отнести:

- разработку политических основ организации системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ и координацию их позиций по вопросам информационной безопасности (п.1.4. Положения; пп. а–в п.1.1., п.1.3 Программы);
- формулирование задач и направлений сотрудничества, связанных с противодействием противоправному с точки зрения международного права использованию информационных ресурсов и воздействию на информационно-телекоммуникационное пространство государств–членов ОДКБ (п.1.6, п.17(9–10) Положения);
- институциональное обеспечение международного сотрудничества государств–членов ОДКБ в области обеспечения международной информационной безопасности (п.1.5, Раздел II Положения; пп.3.1–3.2. Программы);
- совершенствование правовых основ системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ (п.1.4 Программы);
- кадровое, финансовое, научное обеспечение информационной безопасности государств–членов ОДКБ (Разделы IV–VI Программы);
- определение основ информационной безопасности объектов, имеющих трансграничное значение (Раздел VII Программы);
- формирование механизма обеспечения информационной безопасности государств–членов ОДКБ (п.2.2 Программы).

Программа определяет также возможные ответные шаги государств–членов ОДКБ на информационные атаки извне (п.2.2). Среди них: оказание взаимной помощи в области предотвращения деструктивных информационных воздействий и чрезвычайных ситуаций в сфере информационной безопасности, координация оперативного реагирования на них и ликвидацию их последствий; противодействие специальных служб и правоохранительных органов государств–членов ОДКБ иностранным техническим разведкам, преступлениям в сфере информационных технологий, включая обмен информацией о зарубежных разведывательных и исследовательских центрах в области информационной безопасности.

Вместе с тем, ни в Положении, ни в Программе не определены основные угрозы информационной безопасности в рамках ОДКБ. Кроме того, в этих документах не проводится четкого различия между угрозами информационной безопасности, которые по своим последствиям могут быть приравнены к вооруженному нападению, и негативным информационным влиянием извне. В связи с тем, что в рассматриваемых базовых документах отсутствуют специальные нормы, регулирующие противодействие угрозам информационной безопасности, которые могут рассматриваться как военная агрессия, требуется рассмотреть международные соглашения, заключенные в рамках ОДКБ, а также акты Совета коллективной безопасности ОДКБ, посвященные коллективной безопасности в рамках ОДКБ.

В соответствии со ст. 4 Договора о коллективной безопасности право на коллективную оборону возникает в случае, если одно из государств–членов ОДКБ подвергается агрессии. При этом под агрессией понимается «вооруженное нападение, угрожающее безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету».²⁹ В качестве факторов, способных привести к перерастанию военной опасности в непосредственную военную угрозу Концепция коллективной безопасности от 15.05.1992 г. не рассматривают проведение так называемых «информационных операций» против государств–членов ОДКБ.³⁰

В ст. 2 Соглашения о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 7.10.2002 г., указывается, что «стороны рассматривают вооруженное нападение (агрессию), иные вызовы и угрозы в отношении одной или нескольких Сторон как вооруженное нападение (агрессию), иные вызовы и угрозы в отношении всех Сторон и будут предпринимать соответствующие ответные меры с использованием всех сил и средств, находящихся в их распоряжении, при этом отдавая предпочтение политико-дипломатическим и иным невоенным средствам предотвращения, локализации и нейтрализации военных угроз».³¹

На основании изложенного выше можно сделать вывод, что силовой потенциал ОДКБ может быть использован в случае реальной вооруженной угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету государств–членов ОДКБ.

В связи с этим возникает вопрос, который наиболее активно обсуждается в западной доктрине: в каких случаях совершаемая при помощи информационных технологий атака может приравниваться к вооруженному нападению?³²

Большинство ученых придерживаются точки зрения, что указанные выше действия лишь при определенных условиях могут быть приравнены к вооруженному нападению (теория эквивалентного эффекта).³³ К таким условиям относят реальность и осязае-

²⁹ «Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., с изменениями, внесенными Протоколом от 15 мая 1992 г.», Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).

³⁰ «О Концепции коллективной безопасности: Решение Совета коллективной безопасности», 10 февр. 1995 г. (Электронный ресурс), режим доступа: <http://www.dkb.gov.ru/b/azc.htm> (дата доступа: 27.09.2104).

³¹ «Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г.», Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).

³² Dervan, L., "Information Warfare and Civilian Populations: How the Law of War Addresses a Fear of the Unknown," *Goettingen Journal of International Law* 3:2 (2011): 373–396; Morth, Todd A., "Considering our position: Viewing information warfare as a use of force prohibited by article 2(4) of the UN Charter," *Case Western Reserve Journal of International Law* 30:2–3 (1998), p. 567; Козик, А.Л., «Международно-правовые аспекты кибернападений», *Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства* (редкол. С.Н. Князев и др.), т.1 (Минск: ИНБ, 2013), с. 89–95.

³³ Denning, Dorothy E., and Bradley J. Strawser, "Moral Cyber Weapons," in *The Ethics of Information Warfare*, ed. M. Taddeo and L. Floridi (New York: Springer, 2014), p. 85–104; Schmitt, Michael N., "Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thought on a Normative

мость последствий (материальный, физический ущерб или телесные повреждения физических лиц).³⁴ Также выделяют такие критерии как тяжесть, непосредственность, изменчивость последствий, быстрота наступления последствий, масштаб территории, охваченной воздействием, презумпция законности последствий.³⁵

В Таллинском руководстве по международному праву, применимому к кибер-войне указано, что кибер-операции составляют применение силы, если их масштаб и последствия сопоставимы с традиционными операциями, достигшими уровня применения силы.³⁶

Полагаем целесообразным учитывать два критерия: 1) реальность и осязаемость последствий; 2) масштаб таких последствий.

Последствия признания нападения, совершенного при помощи информационных технологий, вооруженным нападением – это прежде всего, распространение на такую ситуацию ст. 51 Устава ООН.

Следует отметить единство позиций ученых в том, что киберпространство не является средой вне закона, и на него также распространяют действие общепризнанные принципы международного права.³⁷ В связи с этим, в настоящее время запрет на применение силы или угрозы силой действует и в отношении информационного пространства. Вместе с тем, возможность осуществления самообороны в ответ на кибератаку требует весьма осторожного подхода, особенно в связи со сложностью доказать существование контроля со стороны государства в отношении деятельности осуществляющего атаку лица.

Достаточно широко распространена позиция о необходимости разработки универсального международного договора по вопросам информационной безопасности.³⁸ Такое мнение обусловлено тем, что международные отношения по предупреждению враждебного использования информационных и телекоммуникационных технологий, систем и сетей, имеют свою специфику и требуют специального правового регулирования.

Approach,” *Columbia Journal of Transnational Law* 37 (1998–99), p.931; Schmitt, Michael N., “International Law in Cyberspace: The Koh Speech and Tallinn Manual Juxtaposed,” *Harvard International Law Journal* 54 (2012), p. 15; Kaminski, Ryan, “Clash of Interpretations: Cyberattacks as ‘Weapons of Mass Destruction,’” *Social Science Research Network*, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2107008 (accessed 28 September 2014).

³⁴ Schmitt, “Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thought on a Normative Approach,” p. 934.

³⁵ Pool, Ph., “War of the Cyber World: The Law of Cyber Warfare,” *International Lawyer* 47:2 (2013): 299–323.

³⁶ *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, available at <https://ccdcoe.org/tallinn-manual.html> (accessed 20.09.2014).

³⁷ Greenberg, Lawrence T., Seymour E. Goodman and Kevin J. Soo Hoo, *Information Warfare and International Law* (Washington: National Defense University Press, 1998), p. 9.

³⁸ Hollis, Duncan B., “New Tools, New Rules: International Law and Information Operations,” Temple University Legal Studies Research Paper # 15 (2007): 1–18; Pool, “War of the Cyber World: The Law of Cyber Warfare.”; Юсупов, *Наука и национальная безопасность*, 355–360 с.; Габдыжамалов, Н.М., «Информационная безопасность в рамках интеграционных процессов: политологический анализ», автореф. дис. канд. полит. наук, 23.00.02 (Астана: Евразийск. нац. ун-т им. Л.Н. Гумилева, 2010), с. 17 и др.

Согласно ст.8(2) Устава ОДКБ государства–члены принимают меры к созданию и функционированию в рамках ОДКБ системы реагирования на кризисные ситуации, угрожающие стабильности, территориальной целостности и суверенитету государств–членов.

В связи с тем, что в ряде стран уже созданы и функционируют новые виды подразделений (кибернетические вооруженные силы), основными задачами которых являются не только оборона, но и ведение «информационных войн»,³⁹ в рамках ОДКБ будут созданы спецподразделения, которые призваны обеспечить специальными формами и методами поддержку деятельности тех или иных вооруженных формирований в рамках ОДКБ. Такие спецподразделения смогут противодействовать кибер-атакам. Как полагает Генеральный секретарь ОДКБ Н.Н. Бордюжа, это будет целый ряд подразделений, например, таких, как подразделения информационно-психологических операций.⁴⁰ Кроме того, в рамках ОДКБ обсуждается перспектива создания коллективного центра по противодействию кибер-инцидентам.⁴¹ Разработку правовой базы для Центра по противодействию кибер-инцидентам предполагается завершить к декабрю 2014 г. Деятельность Центра будет направлена на предотвращение попыток дезорганизовать работу информационных ресурсов государств.⁴²

Следует отметить, что свои международно-правовые подходы к обеспечению информационной безопасности (ее военно-политическим аспектам), сложились в договорной практике отдельных государств–членов ОДКБ, а также в рамках иных интеграционных образований с участием государств–членов ОДКБ.

Так, Республикой Беларусь и Российской Федерацией было заключено двустороннее межправительственное соглашение по вопросам обеспечения международной информационной безопасности.⁴³ В ст.2 данного международного договора разработка и применение информационного оружия, подготовка и ведение информационной войны

³⁹ Баньковский, А.Л., «Обеспечение информационной безопасности: некоторые проблемы теории и практики», *Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства*, материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–13 июля 2013 года, в 3 т., редкол. С.Н. Князев (гл. ред.) и др., т. 2 (Минск: Ин-т нац. безопасности Респ. Беларусь, 2013), с. 7–12.

⁴⁰ Пивовар, Э., «Интервью государственному информационному агентству Республики Беларусь «БелТА»: Николай Бордюжа – угрозы, исходящие извне, заставляют ОДКБ укреплять силовой потенциал», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3560&SECTION_ID=110 (дата доступа: 20.09.2014).

⁴¹ Пивовар, Э., «Прочитано в журнале «Журналист» Республики Беларусь: Николай Бордюжа – «ОДКБ готова в случае угрозы оказать помощь любому государству»», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3565&SECTION_ID=107 (дата доступа: 16.09.2014).

⁴² «Бордюжа: в декабре ОДКБ представит правовую базу для Центра по киберинцидентам», *Межгосударственная телерадиокомпания «МИР»* (Электронный ресурс), режим доступа: <http://mir24.tv/news/community/11401600> (дата доступа: 30.10.2014).

⁴³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 25 декабря 2013 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).

рассматривается в качестве одной из основных угроз международной информационной безопасности.

Ранее, аналогичный подход получил закрепление в ст. 2 Соглашения между Правительствами государств–членов ШОС о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 16.06.2009 г.,⁴⁴ практически все члены которой входят в состав ОДКБ.

Указанные выше межправительственные соглашения содержат практически идентичные направления сотрудничества в области обеспечения международной информационной безопасности (ст. 3 данных соглашений).

Специальные направления сотрудничества, которые государства–участники соглашений будут осуществлять в целях предотвращения информационной войны, которые хотелось бы особенно отметить, это: 1) определение, согласование и осуществление необходимых совместных мер в области обеспечения международной информационной безопасности; 2) создание системы мониторинга и совместного реагирования на возникающие в этой области угрозы; 3) выработка совместных мер по развитию норм международного права в области ограничения распространения и применения информационного оружия, создающего угрозы обороноспособности, национальной и общественной безопасности; 4) разработка и осуществление совместных мер доверия, способствующих обеспечению международной информационной безопасности; 5) взаимодействие в рамках международных организаций и форумов по проблемам обеспечения международной информационной безопасности.

Полагаем, что этот опыт может быть учтен при формировании специальной правовой базы сотрудничества государств–членов ОДКБ в обеспечении информационной безопасности.

Кроме того, в указанных выше международных договорах даны определения таким терминам как «информационная война», «информационное оружие». Учитывая тот факт, что пока в правовых актах ОДКБ данные понятия не закреплены, полагаем целесообразным подробнее остановиться на их трактовке согласно рассматриваемым межправительственным соглашениям.

Под *информационной войной* понимается противоборство между двумя или более государствами в информационном пространстве с целью нанесения ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам, подрыва политической, экономической и социальной систем, массивной психологической обработки населения для дестабилизации общества и государства, а также принуждения государства к принятию решений в интересах противоборствующей стороны.

Таким образом, данное определение охватывает два вида действий, которые может предпринять информационный агрессор:

1. нанести ущерб информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам;

⁴⁴ Членами ШОС являются Китайская Народная Республика, Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Кыргызская Республика и Республика Узбекистан. Таким образом, за исключением Республики Беларусь и Республики Армения, все государства–члены ОДКБ являются членами ШОС.

2. провести массированную психологическую обработку населения.

Указанные действия могут совершаться в следующих целях:

- а. подрыв политической, экономической и социальной системы (нанесение ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам);
- б. дестабилизация общества и государства (проведение массированной психологической обработки населения);
- в. принуждение государства к принятию решений в интересах противоборствующей стороны (проведение массированной психологической обработки населения).

Согласно Соглашению между Правительствами государств–членов ШОС о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности, а также Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности *информационное оружие* – информационные технологии, средства и методы, применяемые в целях ведения информационной войны.

Представляется, что определение информационного оружия не вполне удачно, поскольку одни и те же информационные технологии, средства и методы могут использоваться и для созидательных, и для деструктивных целей. Более того, очевидно, что не все технологии, средства и методы, применимые для нанесения ущерба информационным системам, процессам, ресурсам и т.д. могут использоваться для массированной психологической обработки населения.

Такая широкая трактовка понятия не может использоваться для реализации одного из направлений международного сотрудничества в области международной информационной безопасности – ограничения распространения и применения информационного оружия. В данном определении не выделены специфические черты информационного оружия, что не позволяет отграничить информационное оружие от иных информационных технологий, методов и средств, и, следовательно, осуществлять контроль за выполнением положений об ограничении распространения и применения информационного оружия.⁴⁵ Особый интерес представляют предложения, разработанные американским ученым Д. Деннинг. Ею было сформулировано и обосновано положение о необходимости запрета «наступательных информационных вооружений», к которым она относит вредоносные программы, разработка, распространение и использование которых физическими и юридическими лицами, как правило, уголовно наказуема: компьютерные вирусы; троянские программы; сетевые черви; инструменты, вызывающие отказ в обслуживании; бомбы в электронной почте; скрипты и программы, которые в целях получения несанкционированного доступа используют такие уязвимости компьютерной системы как переполнение буфера обмена; руткиты с системными утилитами, содержащими троян-

⁴⁵ Rosenzweig, Paul, “The International Governance Framework for Cybersecurity,” *United States Law Journal* 37:2 (2012): 405–432; Rosenzweig, Paul, *Cyber Warfare: How Conflicts in Cyberspace are Challenging America and Changing the World* (Santa Barbara: ABC-CLIO, 2013), p. 3.

скую программу; программы-бэкдоры; фильтры системных лог-файлов для скрытия оставленных электронных следов; взломщики копирайта.⁴⁶

Полагаем, что невозможно ввести запрет на информационное оружие, применяемое для массированной психологической обработки населения. Как отмечают многие ученые, такой вид воздействия не является новым и на протяжении всей истории в той или иной степени всегда использовался государствами.⁴⁷ Считаем, что только в случае выделения конкретных видов и методов такого воздействия либо четких признаков такого информационного оружия можно вести речь об ограничении его использования.

В настоящее время в науке также не выработан единый подход к определению терминов «информационная война», «информационное оружие». Следует отметить, что в политологических работах ученых постсоветского пространства устоявшееся понятие «пропаганда» (враждебная пропаганда) зачастую подменяется новым термином «информационная война», а средства осуществления такой пропаганды объявляются информационным оружием,⁴⁸ которое необходимо запретить при помощи международного договора.⁴⁹ Вместе с тем, правовому урегулированию подлежат вопросы противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационных технологий, а также ограничение применения информационных средств и методов осуществления операций, масштаб и последствия которых соразмерны вооруженному нападению. При этом критерии определения таких средств и методов должны быть предельно конкретными (см. критерии Д. Деннинг, рассмотренные выше).

Считаем несостоятельным подход, согласно которому в понятие «информационная война» вкладывается и пропаганда, и информационная атака, по своим последствиям сравнимая с вооруженным нападением.⁵⁰ Это связано с различной правовой квалификацией таких действий, различными правовыми последствиями их совершения согласно международному праву.

⁴⁶ Denning, Dorothy, "Reflections on Cyberweapons Controls," *Computer Security Journal* 16:4 (2000): 43–53.

⁴⁷ Beard, Jack M., "Legal Phantoms in Cyberspace: The Problematic Status of Information as a Weapon and a Target Under International Humanitarian Law," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 47:67 (2014), p. 138; Hutchinson, William, "Information Warfare and Deception," *Informing Science* 9 (2006), p. 217; Macdonald, Scot, *Propaganda and Information Warfare in the Twenty-first Century: Altered Images and Deception Operations* (Abington: Routledge, 2006), p. 4.

⁴⁸ Проценко, Е.В., «Информационная безопасность политической коммуникации в современной России», автореф. дис. канд. полит. наук. 23.00.02 (Ставрополь: Ставропольск. госуд. ун-т, 2009), с. 9, 15; Юсупов, *Наука и национальная безопасность*, с. 121–122; Машлыкин, В.Г., А.М. Коновалов, *Реалии «информационного апокалипсиса»: киберпреступность, кибертерроризм, кибероружие* (М.: Квадрат С, 2003), с. 41; Лазаревич, А.А., и др., *Проблема информационной безопасности в постиндустриальном обществе* (Минск: Национальная академия наук Беларуси, Белорусская наука, 2005), с. 89–90.

⁴⁹ Юсупов, *Наука и национальная безопасность*, с. 121–122; Алексеева, И.Ю., и др., *Информационные вызовы национальной и международной безопасности* (М.: ПИР-Центр полит. исслед., 2001), с. 146, 151, 175.

⁵⁰ Ткаченко, С.В., *Информационная война против России* (Санкт-Петербург, Питер: Лидер, 2011), с. 8–12; Алексеева, И.Ю., и др., *Информационные вызовы национальной и международной безопасности* (М.: ПИР-Центр полит. исслед., 2001), с. 151; Проценко, «Информационная безопасность политической коммуникации в современной России», с. 9, 15.

Полагаем, что при разработке Соглашения о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности целесообразно:

1. ограничить объем понятия «информационная война» действиями, связанными с нанесением ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам;
2. указать условия, при которых такие действия могут приравниваться к вооруженному нападению (реальность и осязаемость последствий; масштаб таких последствий);
3. определить коллективные меры, которые государства–члены ОДКБ обязуются принять в случае совершения такого информационного нападения.

Таким образом, в настоящее время система противодействия информационным угрозам военно-политического характера только формируется в ОДКБ. Развитие системы информационной безопасности в рамках ОДКБ связано с совершенствованием правового регулирования сотрудничества в указанной сфере, а также созданием институционально-организационной основы координации такого сотрудничества, формированием специальных подразделений для противодействия иностранным информационным атакам в рамках совместных военных сил государств–членов ОДКБ.

Вместе с тем, исходя из п. 1.4. Положения, пп. 1.1(в), 1.3 Программы, видится особая миссия ОДКБ в укреплении международной информационной безопасности на глобальном уровне, в частности по ограничению или запрету применения конкретных видов информационного оружия, враждебному использованию информационных технологий, в том числе для совершения актов информационной агрессии, а также по противодействию преступному использованию информационных технологий и т.д.

Противодействие преступности в сфере информационных технологий в рамках ОДКБ

Одним из основных направлений сотрудничества государств–членов ОДКБ, закрепленным в п. 1.7 Положения о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности, является противодействие: 1) преступлениям, совершаемым при помощи современных информационных технологий; 2) использованию национальных сегментов сети Интернет в целях обеспечения иной противоправной деятельности, предусмотренной национальным законодательством государств–членов ОДКБ.

Положение о «противоправном воздействии» следует толковать в широком смысле. Таким образом, «противоправное воздействие» подразумевает противоречие как национальному, так и международному праву. Это позволяет включить все виды преступлений, совершаемые при помощи информационных технологий, в сферу сотрудничества государств–членов ОДКБ.

Согласно абз. 4 п. 1.7 Положения одним из основных направлений сотрудничества государств–членов ОДКБ в информационной сфере является «противодействие преступлениям, совершаемым с применением современных информационных технологий, и использованию национальных сегментов сети Интернет в целях обеспечения иной про-

тивоправной деятельности, предусмотренной национальным законодательством государств–членов ОДКБ».

Таким образом, объектом таких противоправных деяний могут быть общественные отношения (в национальном праве), международные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением международного сотрудничества по использованию телекоммуникационных, компьютерных систем или сетей, а также в сфере обеспечения международного мира и безопасности (в международном праве).

Следовательно, согласно Положению, государства–члены ОДКБ обязуются сотрудничать в целях противодействия национальным преступлениям, преступлениям международного характера и международным преступлениям в сфере информационной безопасности. Вместе с тем далеко не все национальные преступления, совершаемые с применением современных информационных технологий способны причинить ущерб международной информационной безопасности в рамках ОДКБ. Более того, не все национальные преступления, совершаемые с применением современных информационных технологий, способны причинить ущерб национальной безопасности государств–членов ОДКБ (например, несанкционированный доступ к информации на личной странице в социальной сети и добавление на нее оскорбительных сведений в отношении ее законного пользователя). В связи с этим требуется более четкое формулирование сфер совместных обязательств государств–членов ОДКБ в данной области.

Не вступая в дискуссию о самом термине, обозначающем противоправное деяние, совершаемое при помощи компьютерных и (или) телекоммуникационных технологий и сетей, поскольку традиция его употребления – преступление в сфере информационных технологий – сложилась в рамках правового поля ОДКБ, отметим, что все многообразие таких преступлений применительно к государствам–членам ОДКБ можно разделить на три вида:

1. международные преступления (кибертерроризм);
2. преступления международного характера (ст.3 Соглашения о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации от 1 июня 2001 г.⁵¹);
3. национальные преступления (запрещены лишь национальным законодательством государств–членов ОДКБ). Следует отметить, что возможности международного сотрудничества правоохранительных органов государств по данной группе преступлений ограничены.

Согласно ст.8 Устава ОДКБ терроризм рассматривается как угроза безопасности государств–членов ОДКБ. Такой подход соответствует и практике Совета Безопасности ООН в данной сфере. Как справедливо полагает Е.Ф. Довгань, в ряде резолюций Совета Безопасности ООН указывается, что международный терроризм представляет собой угрозу миру и безопасности человечества и «является вызовом всем государствам и

⁵¹ Все государства–члены ОДКБ являются участниками этого соглашения.

всему человечеству».⁵² Так, например, в резолюции Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. №1373 указано, что «любой акт международного терроризма представляет собой угрозу для международного мира и безопасности».⁵³

В связи с выше изложенным все чаще и чаще международный терроризм рассматривается в качестве международного преступления ввиду объекта его посягательства, средств и методов его совершения.⁵⁴

Совершение международного терроризма при помощи информационно-коммуникационных технологий является одним из способов совершения международного терроризма и поэтому, на наш взгляд, также является международным преступлением.⁵⁵ Терроризм с использованием информационных технологий запрещен региональным международным соглашением – ст. 15 Арабской конвенции по борьбе с преступлениями в сфере информационных технологий от 21 декабря 2010 г.⁵⁶ Кроме того, информационный терроризм рассматривается в качестве угрозы информационной безопасности в Соглашении между Правительствами государств–членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения информационной безопасности.⁵⁷

Несмотря на то, что в правовых актах ОДКБ признается, что информационный терроризм угрожает международной безопасности, а на практике реализуются совместные мероприятия по противодействию отдельным проявлениям информационного терроризма (например, операция «ПРОКСИ»), полагаем, что принятых в настоящее время

⁵² Довгань, Е.Ф., «К вопросу о правомерности вооруженных антитеррористических мер в контексте принципа невмешательства во внутренние дела государств», *Белорусский журнал международного права и международных отношений*, № 3 (2003): 3–12.

⁵³ «Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами», Резолюция Совета Безопасности ООН, 28 сент. 2001 г., №1373, Организация Объединенных Наций (Электронный ресурс), режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8569735.28862.html> (дата доступа: 16.02.2014).

⁵⁴ Костенко, Н.И., *Международное уголовное право: современные теоретические проблемы* (М.: Юрлитинформ, 2004), с. 209; Ляхов, Е.Г., *Терроризм и межгосударственные отношения* (М.: Междунар. отношения, 1991), с. 23, 29; Иногамова-Хегай, Л.В., *Международное уголовное право* (СПб.: Юрид. центр пресс, 2003), с. 226; Блищенко, И.П. и др., *Международное уголовное право*, учеб. пособие для вузов, Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, под общ. ред. В.Н. Кудрявцева, 2-е изд., перераб. и доп. (М.: Наука, 1999), с.107; Damgaard, Ciara, *Individual criminal responsibility for core international crimes: selected pertinent issues* (Berlin: Springer, 2008), с. 7; Cassese, Antonio, and Paola Gaeta, *Cassese's International Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press, 2013), с. 21.

⁵⁵ Мороз, Н.О., «К вопросу о международно-правовой сущности преступления в сфере высоких технологий», *Вестн. Гродзен. дзярж. ун-та. Сер. 4, Правазнаўства*, №3 (2012): 99–105.

⁵⁶ Arab Convention on Combating Information Technology Offences, 21 December 2010, League of Arab States, Gen. Secretariat, available at <https://www.google.by/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCsQFjAA&url=https%3A%2F%2Fcms.unov.org%2FDocumentRepositoryInDexer%2FGetDocInOriginalFormat.drsx%3FDocID%3D3dbe778b-7b3a-4af0-95ce-a8bbd1ecd6dd&ei=Kmp5Uer1EMPQtQbqtoHwDw&usq=AFQjCNHqL8HCKiOheQwiqkViDzhK5dtOpQ&bvm=bv.45645796.d.Yms> (accessed 2 April 2013).

⁵⁷ Соглашение между правительствами государств–членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (заключено в г. Екатеринбурге 16.06.2009 г.), *Бюл. междунар. договоров*, № 1 (2012), с. 13–21.

мер недостаточно. Требуется принятие специальных правовых норм, регулирующих сотрудничество государств–членов ОДКБ по противодействию информационному терроризму.

Правовой основой для сотрудничества государств в уголовно-правовой сфере являются международные соглашения, которые детально регулируют основания, условия и процессуальные формы такого сотрудничества.

Национальное уголовное законодательство государств–членов ОДКБ закрепляет различные преступления, совершаемые при помощи информационных технологий. Так, например, в ряде государств–членов ОДКБ запрещается проведение азартных игр, в том числе и с использованием информационных технологий (ст. 278 Уголовного кодекса Узбекистана,⁵⁸ ст. 259-1 Уголовного кодекса Кыргызстана⁵⁹ и т.д.). В то же время в Республике Беларусь такая деятельность не является противоправной.

В Соглашении о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации от 1 июня 2001 г., в котором участвуют все государства–члены ОДКБ, определены только четыре состава преступления, которые государства–участники соглашения обязуются закрепить в своем уголовном законодательстве.⁶⁰

Кроме того, так как Соглашение не предусматривает специальных процессуальных форм сотрудничества государств в борьбе с преступлениями в сфере информационных технологий, а также содержит ряд других неточностей,⁶¹ сложно признать достаточность правового регулирования Соглашения в рассматриваемой области.

Уголовно-процессуальное законодательство государств–членов ОДКБ также содержит различные правила по обеспечению сохранности, получению доступа и порядку использования в уголовном процессе электронных доказательств. В то же время государства–члены ОДКБ являются участниками Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» от 7 октября 2002 г.⁶² Тем не менее, данная конвенция не предусматривает положений о гармонизации уголовно-процессуальных норм, а также не содержит специальных правовых норм, регулирующих процессуальные аспекты сотрудничества в борьбе с преступлениями, совершаемыми при помощи информационных технологий (например, международно-правовая помощь по сбору данных о трафике в режиме реального времени).

⁵⁸ Уголовный кодекс Республики Узбекистан, 22 сентября 1994 г., № 2012-XII, в ред. Закона Респ. Узбекистан от 29.12.2012 г., *Законодательство стран СНГ* (Электронный ресурс), ООО «СоюзПравоИнформ», режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1013 (дата доступа: 21.05.2013).

⁵⁹ Уголовный кодекс Кыргызской Республики, 1 октября 1997 г., № 68, в ред. Закона Кыргыз. Респ. от 18.04.2013 г., *Законодательство стран СНГ* (Электронный ресурс), ООО «СоюзПравоИнформ», режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=233 (дата доступа: 21.05.2013).

⁶⁰ «Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации (заключено в г. Минске 01.06.2001 г.)», *Содружество*, № 1 (2001), с. 139.

⁶¹ Мороз, Н.О., «Договорно-правовая деятельность в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий», *Право.by*, № 1 (2010): 41–47.

⁶² «Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (совершено в г. Кишиневе 7.10.2002 г.)», *Содружество*, № 2 (2002), с. 82–130.

В связи с этим, полагаем, что осуществление сотрудничества государств–членов ОДКБ по противодействию преступлениям, совершаемым при помощи современных информационных технологий, а также использованию национального сегмента сети Интернет в противоправных целях, лишь на основе правовых документов, разработанных в рамках ОДКБ, пока проблематично. Вместе с тем, действующая Программа совместных мер по формированию системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ не содержит каких-либо специальных мер, связанных с совершенствованием механизма сотрудничества по противодействию преступлениям, совершаемым при помощи информационных технологий, а также гармонизацией законодательства государств–членов ОДКБ в данной сфере.

Международные соглашения, участниками которых являются государства–члены ОДКБ, не регулируют все необходимые аспекты сотрудничества в борьбе с преступностью в информационной сфере. Прежде всего, требуется гармонизация материального и процессуального законодательства государств–членов ОДКБ в соответствующей области, а также согласование оснований, условий, видов и порядка оказания международной правовой помощи по делам о преступлениях, совершаемых при помощи информационных технологий.

Считаем, что полная реализация абз.4 п.1.7 Положения о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности связана с принятием специальных правовых мер по противодействию преступлениям в сфере информационных технологий. Такие меры должны быть основаны на инструментах, выработанных к настоящему времени доктриной и международно-правовой практикой сотрудничества государств в борьбе с преступностью (международным уголовным правом). Таким образом, рост числа совершаемых транснациональных преступлений в сфере информационных технологий может и должен рассматриваться как угроза национальной и региональной безопасности в рамках ОДКБ. Вместе с тем, международно-правовое сотрудничество в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий, должно осуществляться посредством специальных международных соглашений.

По мнению Генерального секретаря ОДКБ Н.Н. Бордюжи, ОДКБ, прежде всего, сосредоточена на практических аспектах информационной безопасности.⁶³ «Основная цель ОДКБ заключается в том, чтобы выйти на практическое взаимодействие соответствующих служб... Для этого под эгидой ОДКБ проводятся коллективные специальные оперативно-профилактические операции».⁶⁴

Как следует из Коммюнике Совета коллективной безопасности ОДКБ от 23 сентября 2013 г., в ОДКБ принципиальное значение придается предотвращению внешних угроз и вмешательства извне, усилению совместного противодействия международному терроризму и экстремизму, использованию информационно-коммуникационных технологий в

⁶³ Бордюжа, Н., «ОДКБ: 10 лет противодействия угрозам и вызовам», *Международная жизнь*, №7 (2011), с. 32–43.

⁶⁴ Бордюжа, Н., ««Канал», «Арсенал», «Гпрокси» и другие операции ОДКБ», *Международная жизнь*, № 2–3 (2009), с. 25.

противоправных целях, в том числе по линии получивших международное признание комплексных оперативно-профилактических операций.⁶⁵

В 2008 г. Решением Совета коллективной безопасности была утверждена Программа совместных действий по формированию системы информационной безопасности. В ее рамках предусмотрено проведение совместной операции «ПРОКСИ» по противодействию преступным проявлениям и экстремизму в сети Интернет.⁶⁶ Активная фаза оперативно-профилактической операции «ПРОКСИ» была начата 15 марта 2009 г.⁶⁷

В первый же год осуществления операции было выявлено 1.7 тыс. Интернет-сайтов преступной направленности и около десяти террористических, в том числе те, при помощи которых вербовались террористы-смертники, а за период 2009–2010 возбуждено более 500 уголовных дел.⁶⁸ Из них было выявлено 30 сайтов, использовавшихся для распространения информации, наносящей политический ущерб национальным и союзническим интересам, 16 – для распространения информации, разжигающей национальную и религиозную рознь, 100 – для распространения информации в террористических и экстремистских целях.⁶⁹ Кроме того, были выявлены Интернет ресурсы, использовавшиеся для распространения порнографии с участием несовершеннолетних. В ходе операции проведены также определенные мероприятия, направленные на профилактику, выявление и пресечение функционирования в национальных сегментах Интернет-пространства сайтов, в том числе зарегистрированных в третьих государствах.⁷⁰

Операции «ПРОКСИ» проводятся специальными подразделениями органов безопасности и внутренних дел с 2009 г. ежегодно. Более того, в соответствии с решениями президентов государств-членов ОДКБ в 2010 г. дополнительно была проведена также субрегиональная операция «ПРОКСИ-Юг-2010»,⁷¹ которая осуществлялась в период социально-политической нестабильности в Киргизии в 2010 г. В ходе операции были выявлены Интернет-сайты, которые были ориентированы на повторное разжигание массовых беспорядков, на разжигание межнациональной розни в Киргизии. В итоге несколько таких Интернет-сайтов, которые преследовали цель обострения обстановки на юге Киргизии, были закрыты.⁷²

⁶⁵ «Коммюнике сессии Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности Сочи, 23 сент. 2013 г.», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=2722 (дата доступа: 20.09.2014).

⁶⁶ «О Ежегодном докладе Генерального секретаря Организации Договора о коллективной безопасности и Приоритетных направлениях деятельности Организации Договора о коллективной безопасности во втором полугодии 2009 года – первом полугодии 2010 года: Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности».

⁶⁷ Бордюжа, «ОДКБ: 10 лет противодействия угрозам и вызовам».

⁶⁸ Зась, С.В., и др., *Национальная безопасность Республики Беларусь*, под ред. М.В. Мясникова и Л.С. Мальцева (Минск: Беларус. навука, 2011), с. 147.

⁶⁹ Сухаренко, А., «Интернет на службе террористов», Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).

⁷⁰ Кожевников, «О коллективных мерах государств-членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности».

⁷¹ Сухаренко, «Интернет на службе террористов».

⁷² НИАТ «Ховар»: Николай Бордюжа – «ОДКБ очень серьезно относится к вопросам информа-

Следует с сожалением отметить, что статистические данные, касающиеся итогов проведения операции «ПРОКСИ» за 2011–2012 гг. отсутствует в открытом доступе. По нашему мнению, такое положение дел не способствует обеспечению достоверности, доступности и объективности информации о деятельности ОДКБ.

По итогам проведения операции «ПРОКСИ» в 2013 г. было выявлено более 4000 Интернет-сайтов, которые содержали признаки преступления. В связи с этим были проведены соответствующие оперативно-технические и следственные мероприятия. Деятельность более 2300 информационных ресурсов была приостановлена, по полученным материалам возбуждено более 1100 уголовных дел, более 400 Интернет-сайтов закрыто.⁷³

Полагаем, что опыт проведения операции «ПРОКСИ» в рамках ОДКБ уникален, имеет большую практическую ценность для целей противодействия преступлениям, совершаемым при помощи современных информационных технологий. Анализ итогов его деятельности, проводимый компетентными органами государств–членов ОДКБ, будет способствовать выявлению причин и условий совершения преступлений в сфере информационных технологий и выработке мер по совершенствованию сотрудничества государств–членов ОДКБ в данной сфере, оперативно отслеживать новые способы и средства совершения таких преступлений. Вместе с тем, в настоящее время требуется создание надлежащего правового поля для осуществления полного спектра сотрудничества в противодействии преступлениям, совершаемым при помощи информационных технологий.

Основным приоритетом для государств–членов ОДКБ в данной области стало создание действенного механизма практического сотрудничества по пресечению противоправного использования информационного пространства, а также по предупреждению деструктивного информационного воздействия извне.

Заключение

Таким образом, механизм сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности в рамках ОДКБ только формируется. В связи с этим не все значимые аспекты взаимодействия государств–членов ОДКБ были урегулированы в правовых актах ОДКБ. Создание специальных структурных единиц в структуре ОДКБ для координации сотрудничества по вопросам информационной безопасности только планируется.

ционной безопасности своих членов», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=2087&SECTION_ID=92 (дата доступа: 20.09.2014).

⁷³ Выступление Генерального секретаря ОДКБ на Совете Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности в Санкт-Петербурге, 17 апреля 2014, Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/general_secretary/detail.php?ELEMENT_ID=3570&SECTION_ID=108 (дата доступа: 20.09.2014); Зайнетдинов, В., «21 января в ИТАР-ТАСС состоялась итоговая пресс-конференция Генерального секретаря ОДКБ Николая Бордюжи и церемония награждения представителей СМИ», Организация Договора о коллективной безопасности (Электронный ресурс), режим доступа: http://www.odkb-csto.org/presscenter/detail.php?ELEMENT_ID=3153 (дата доступа: 21.09.2014).

В целях совершенствования правового регулирования сотрудничества государств-членов ОДКБ в области информационной безопасности необходимо:

1. Закрепить определение понятие международной информационной безопасности в рамках ОДКБ в Положении о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности.
2. При разработке Соглашения о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в области информационной безопасности целесообразно:
 - ограничить объем понятия «информационная война» действиями, связанными с нанесением ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам;
 - указать условия, при которых такие действия могут приравниваться к вооруженному нападению (реальность и осязаемость последствий; масштаб таких последствий);
 - определить коллективные меры, которые государства-члены ОДКБ обяжутся принять в случае совершения такого информационного нападения.
3. Активизировать правотворческие усилия государств-членов ОДКБ в целях заключения соглашения по вопросам противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационных технологий. При этом следует четко сформулировать сферу совместных обязательств государств-членов ОДКБ в данной области, закрепив конкретные виды преступлений, борьба с которыми, будет координироваться в рамках ОДКБ. Кроме того, требуются закрепление положений о гармонизации норм уголовно-процессуального права, а также о специальных видах правовой помощи, которые государства-участники данного соглашения будут оказывать по делам о преступлениях, совершенных с использованием информационных технологий.
4. Принять практические меры по наиболее полному обеспечению информацией о деятельности ОДКБ (например, размещение на официальном сайте организации актов уставных органов ОДКБ, включая ежегодный доклад Генерального секретаря ОДКБ). Такие меры напрямую связаны с обеспечением информационной безопасности ОДКБ, поскольку будут формировать позитивный имидж данной организации, а также препятствовать необоснованным информационным спекуляциям на тему практической деятельности ОДКБ.

Основные источники

1. Beard, Jack M., "Legal Phantoms in Cyberspace: The Problematic Status of Information as a Weapon and a Target Under International Humanitarian Law," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 47:67 (2014): 67–144.
2. Cassese, Antonio, and Paola Gaeta, *Cassese's International Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 414 p.
3. Damgaard, Ciara, *Individual criminal responsibility for core international crimes: selected pertinent issues* (Berlin: Springer, 2008), 456 p.

4. Denning, Dorothy E., and Bradley J. Strawser, "Moral Cyber Weapons," in *The Ethics of Information Warfare*, ed. M. Taddeo and L. Floridi (New York: Springer, 2014), pp. 85–104.
5. Denning, Dorothy, "Reflections on Cyberweapons Controls," *Computer Security Journal* 16:4 (2000): 43–53.
6. Dervan, L., "Information Warfare and Civilian Populations: How the Law of War Addresses a Fear of the Unknown," *Goettingen Journal of International Law* 3:2 (2011): 373–396.
7. Gattiker, Urs E., *The Information Security Dictionary* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004), 411 p.
8. Hollis, Duncan B., "New Tools, New Rules: International Law and Information Operations," Temple University Legal Studies Research Paper # 15 (2007): 1–18
9. Hutchinson, William, "Information Warfare and Deception," *Informing Science* 9 (2006), 213–223.
10. Kaminski, Ryan, "Clash of Interpretations: Cyberattacks as 'Weapons of Mass Destruction,'" *Social Science Research Network*, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2107008 (accessed 28 September 2014).
11. Greenberg, Lawrence T., Seymour E. Goodman, and Kevin J. Soo Hoo, *Information Warfare and International Law* (Washington: National Defense University Press, 1998), 53 p.
12. Macdonald, Scot, *Propaganda and Information Warfare in the Twenty-first Century: Altered Images and Deception Operations* (Abington: Routledge, 2006), 224 p.
13. Morth, Todd A., "Considering our position: Viewing information warfare as a use of force prohibited by article 2 (4) of the UN Charter," *Case Western Reserve Journal of International Law* 30:2–3 (1998): 567–601.
14. Pool, Ph., "War of the Cyber World: The Law of Cyber Warfare," *International Lawyer* 47:2 (2013): 299–323.
15. Rosenzweig, Paul, *Cyber Warfare: How Conflicts in Cyberspace are Challenging America and Changing the World* (Santa Barbara: ABC-CLIO, 2013), 290 p.
16. Rosenzweig, Paul, "The International Governance Framework for Cybersecurity," *United States Law Journal* 37:2 (2012): 405–432.
17. Schmitt, Michael N., "Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thought on a Normative Approach," *Columbia Journal of Transnational Law* 37 (1998–99): 890–937.
18. Schmitt, Michael N., "International Law in Cyberspace: The Koh Speech and Tallinn Manual Juxtaposed," *Harvard International Law Journal* 54 (2012): 13–37.
19. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, available at <https://ccdcoe.org/tallinn-manual.html> (accessed 20 September 2014).
20. Алексеева, И.Ю., и др., *Информационные вызовы национальной и международной безопасности* (М.: ПИР-Центр полит. исслед., 2001), 327 с.
21. Асанович, В.Я., Г.Г. Маньшин, *Информационная безопасность: анализ и прогноз информационного воздействия* (Минск: Амалфея, 2006), 203 с.
22. Баньковский, А.Л., «Обеспечение информационной безопасности: некоторые проблемы теории и практики», *Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства*, материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–13

- июля 2013 года, в 3 т., редкол. С.Н. Князев (гл. ред.) и др., т. 2 (Минск: Ин-т нац. безопасности Респ. Беларусь, 2013), с. 7–12.
23. Бачило, И.Л., *Информационное право: учебник для вузов* (М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009), 454 с.
 24. Бачило, И.Л., В.В. Бондуrowsкий, М.А. Вус, М.М. Кучерявый, О.С. Макаров, «О совершенствовании и гармонизации национального законодательства государств–участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности», *Информационное право*, № 1 (2013), с. 24–27.
 25. Блищенко, И.П. и др., *Международное уголовное право*, учеб. пособие для вузов, Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, под общ. ред. В.Н. Кудрявцева, 2-е изд., перераб. и доп. (М.: Наука, 1999), 269 с.
 26. Бордюжа, Н., ««Канал», «Арсенал», «Прокси» и другие операции ОДКБ», *Международная жизнь*, № 2–3 (2009): 20–26.
 27. Бордюжа, Н., «ОДКБ: 10 лет противодействия угрозам и вызовам», *Международная жизнь*, № 7 (2011), с. 32–43.
 28. «Бордюжа: в декабре ОДКБ представит правовую базу для Центра по киберинцидентам», *Межгосударственная телерадиокомпания «МИР»* (Электронный ресурс), режим доступа: <http://mir24.tv/news/community/11401600> (дата доступа: 30.10.2014).
 29. Брусницын, Н.А., *Информационная война и безопасность* (М.: Вита-Пресс, 2001), 279 с.
 30. Довгань, Е.Ф., «К вопросу о правомерности вооруженных антитеррористических мер в контексте принципа невмешательства во внутренние дела государств», *Белорусский журнал международного права и международных отношений*, № 3 (2003): 3–12.
 31. Довгань, Е.Ф., А.А. Розанов, *Организация Договора о коллективной безопасности (2002–2009 гг.)* (Минск: Ковчег, 2010), 140 с.
 32. Довгань, Е.Ф., *Международно-правовые основы деятельности региональных организаций в области поддержания международного мира и безопасности* (Минск: БГУ, 2014), 295 с.
 33. Зась, С.В., и др., *Национальная безопасность Республики Беларусь*, под ред. М.В. Мясниковича и Л.С. Мальцева (Минск: Беларус. навука, 2011), 557 с.
 34. Иногамова-Хегай, Л.В., *Международное уголовное право* (СПб.: Юрид. центр пресс, 2003), 493 с.
 35. Кожевников, А.В., «О коллективных мерах государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности», Центр анализа террористических угроз (Электронный ресурс), режим доступа: <http://catu.su/index.php/arhiv-materialov/155-2011-11-18-13-13-16.html> (дата доступа: 27.09.2014).
 36. Козик, А.Л., «Международно-правовые аспекты кибернападений», *Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства* (редкол. С.Н. Князев и др.), т.1 (Минск: ИНБ, 2013), с. 89–95.
 37. Костенко, Н.И., *Международное уголовное право: современные теоретические проблемы* (М.: Юрлитинформ, 2004), 445 с.

38. Куняев, Н.Н., «Правовое обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной среде», автореф. дис. докт. юрид.наук., ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» (М., 2010), 55 с.
39. Лазаревич, А.А., и др.. *Проблема информационной безопасности в постиндустриальном обществе* (Минск: Национальная академия наук Беларуси, Беларуская навука, 2005), 174 с.
40. Лякин-Фролов, И., «ОДКБ гарантирует безопасность в Евразии», *Международная жизнь*, № 5 (2012): 26–39.
41. Ляхов, Е.Г., *Терроризм и межгосударственные отношения* (М.: Междунар. отношения, 1991), 212 с.
42. Макаров, О.С., *Актуальные аспекты обеспечения информационной безопасности государств–участников Содружества Независимых Государств: монография*, КГБ Респ. Беларусь, ГУО «Институт национальной безопасности Республики Беларусь» (Минск: ИНБ, 2013), 217 с.
43. Машлыкин, В.Г., А.М. Коновалов, *Реалии «информационного апокалипсиса»: киберпреступность, кибертерроризм, кибероружие* (М.: Квадрат С, 2003), 105 с.
44. Мороз, Н.О., «Договорно-правовая деятельность в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий», *Право.by*, № 1 (2010): 41–47.
45. Мороз, Н.О., «К вопросу о международно-правовой сущности преступления в сфере высоких технологий», *Вестн. Гродзен. дзярж. ун-та. Сер. 4, Правазнаўства*, № 3 (2012): 99–105.
46. «О Ежегодном докладе Генерального секретаря Организации Договора о коллективной безопасности и Приоритетных направлениях деятельности Организации Договора о коллективной безопасности во втором полугодии 2009 года – первом полугодии 2010 года: Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, 14 июня 2009 г.», Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).
47. «О Положении о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности: Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ, 10 дек. 2010 г.», Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).
48. «О Программе совместных мер по формированию системы информационной безопасности государств–членов ОДКБ: Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, 5 сент. 2008 г.», Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).
49. Павловский, А.А., «Некоторые аспекты угроз информационной безопасности в международной сфере», *Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства* (материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11-13 июля 2013 года, в 3 т.), редкол. С.Н. Князев (гл. ред.) и др., т. 2 (Минск: Ин-т нац. безопасности Респ. Беларусь, 2013), 332 с.
50. Расторгуев, С.П., *Основы информационной безопасности*, 2-е изд., стереотипное (Москва: Академия, 2009), 186 с.
51. Соглашение между правительствами государств–членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной

- безопасности (заключено в г. Екатеринбурге 16.06.2009 г.), *Бюл. междунар. договоров*, № 1 (2012), с. 13–21.
52. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 25 декабря 2013 г., Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).
53. Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г., Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 (Электронный ресурс) (М.: ООО «ЮрСпектр», 2014).
54. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации (заключено в г. Минске 01.06.2001 г.), *Содружество*, № 1 (2001): 138–145.
55. Трахименок, С.А., *Безопасность государства* (Минск: Бел.изд.товарищество «Хата», 1997), 190 с.
56. Троицкий, К., Н. Бордюжа, «Операция «ПРОКСИ»», *Военно-промышленный курьер* (Электронный ресурс), режим доступа: <http://vpk-news.ru/articles/6787> (дата доступа: 22.09.2014).
57. Чеботарева, А.А., «Научные подходы к определению понятия “информационная безопасность”», *Информационное право*, № 1 (24) (2011), с. 3–5.
58. Ярочкин, В.И., *Информационная безопасность* (М.: Академический проект), 542 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С момента своего создания ОДКБ прошла определенный путь развития и в настоящее время представляет собой международную организацию с четко определенными функциями, задачами и полномочиями. На сегодняшний день она является единственной организацией, деятельность которой направлена исключительно на поддержание международного мира и безопасности в евразийском регионе.

Следует отметить, что ОДКБ довольно активно обеспечивает выполнение заложенных в ее учредительных документах функций. Помимо создания квази-постоянных коллективных вооруженных сил, ОДКБ на постоянной основе проводит целый ряд операций – «Канал», «Нелегал», «Прокси», которые позволяют эффективно бороться с такими видами транснациональной организованной преступности как торговля наркотиками, нелегальная миграция, преступления в сфере информационных технологий. Более того, учитывая трансграничный характер указанных преступлений, в проводимых ОДКБ операциях участвуют не только государства-члены ОДКБ, но и иные граничащие с ними государства.

За период своей деятельности ОДКБ предприняла ряд усилий в части развития механизмов реагирования в кризисных ситуациях. 2014 г. характеризуется возникновением или обострением двух таких ситуаций: конфликт в Украине и вывод КССБ из Афганистана. В связи с этим возникает вопрос, насколько развитым является в настоящее время сотрудничество в рамках ОДКБ; насколько сама организация готова действовать в кризисных обстоятельствах различного характера.

На основании проведенного междисциплинарного исследования представляется возможным сделать следующие выводы.

ОДКБ в настоящее время является важнейшей составной частью системы безопасности постсоветского пространства. Однако следует отметить, что за 23 года, прошедших с момента распада СССР, его бывшим республикам – государствам СНГ не удалось превратить данную систему в действенный и эффективный инструмент разрешения и предупреждения региональных конфликтов. Минимальные возможности для этого, имеющиеся в арсенале СНГ, были исчерпаны еще в начале 1990-х гг. В 2014 году украинский кризис, включая события вокруг Крыма и на юго-востоке Украины обусловили формирование «особых» интересов России в сфере безопасности на постсоветском пространстве, что привело к формированию новой политической атмосферы в межгосударственных отношениях в регионе. В первую очередь следует отметить, что согласованных подходов относительно природы и урегулирования конфликта на юго-востоке Украины в рамках существующих региональных структур, включая ОДКБ, не было выработано, поэтому решения по деэскалации кризиса принимались на площадке ОБСЕ. Во-вторых, запланированное на

2014 год формирование ЕАЭС не привело пока к существенному усилению военно-политического сотрудничества входящих в него государств, хотя и создало необходимые предпосылки для этого процесса. Как следствие, ОДКБ в обозримом будущем может стать региональной организацией, обеспечивающей военно-политическое взаимодействие государств–участников евразийской интеграции. В-третьих, ряд государств постсоветского пространства в 2014 г. определили свой геополитический выбор в пользу европейской интеграции и тем самым обозначили устойчивое стремление к включению в евроатлантическую систему региональной безопасности. В условиях политического конфликта России с Западом подобные процессы не содействуют укреплению стабильности в регионе. Таким образом, с учетом политических изменений на постсоветском пространстве, ОДКБ и ее государства-члены оказались перед лицом новых вызовов, которые предполагают определенное переосмысление роли и функций организации в регионе, разработку новых механизмов взаимодействия государств–членов, совершенствование и расширение сотрудничества с другими международными структурами.

В настоящее время в рамках ОДКБ действует развитая база международных договоров и решений, которые формируют правовую базу организации. Эти договоры создают обязательства, в первую очередь для государства, а не для правоприменителя. В связи с этим, трансформация закрепленных в таких договорах норм на национальном уровне минимальна. С одной стороны, это не мешает, как было продемонстрировано на примере Республики Беларусь и Республики Казахстан, обеспечивать исполнение международных обязательств, принятых в рамках ОДКБ; с другой стороны, обуславливает выполнение таких обязательств в значительном числе случаев наличием политической воли конкретного государства.

Учитывая транснациональный характер современных вызовов и угроз ОДКБ довольно активно развивает сотрудничество в области поддержания международного мира и безопасности с иными международными организациями и государствами, не являющимися ее членами. Особое внимание стало уделяться налаживанию такого сотрудничества последние пять лет. В частности, ОДКБ значительно расширила сотрудничество с ООН, подписав, в том числе, Декларацию о сотрудничестве с Секретариатом ООН и Меморандум о взаимопонимании с Департаментом операций по поддержанию мира; идет процесс налаживания контактов между ОДКБ и конкретными органами и организациями системы ООН.

Та же тенденция прослеживается и в рамках сотрудничества ОДКБ с иными международными организациями, за исключением НАТО. ОДКБ осуществляет взаимодействие на высшем и рабочем уровнях, обсуждает вопросы, представляющие взаимный интерес, обменивается информацией, проводит совместные мероприятия, заключает соглашения о сотрудничестве, в частности с Международной организацией по миграции, ШОС, Постоянным советом Союзного государства Беларуси и России, МККК. С 2010 г. СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ и ШОС координируют свою позицию по наиболее важным вопросам, в том числе, для представления общей позиции в иных международных организациях.

Тем не менее, на практике, до сих пор существует значительное число проблем. Сотрудничество с органами ООН до сих пор преимущественно осуществляется через Секретариат ООН или носит *ad hoc* характер. Сотрудничество с иными организациями включает, в первую очередь, взаимодействие с ОБСЕ, СНГ, ЕврАзЭС, ШОС, ЕАГ. При этом, поскольку до настоящего времени не решен вопрос правопреемства ЕАЭС в отношении участия ЕврАзЭС в международных отношениях, включая сотрудничество с иными международными организациями, неясно продолжит ли работу созданная в 2010 г. рабочая группа по сотрудничеству между СНГ, ШОС, ОДКБ, ЕврАзЭС. Помимо этого, несмотря на участие большого числа государств–членов ОДКБ в ШОС и ЕАГ, либо всех – в ОБСЕ и СНГ, до настоящего времени распределение между ними задач и компетенции (принцип комплементарности) не используется в должной мере.

Взаимодействие ОДКБ с евроатлантическими организациями (НАТО, ЕС) на данном этапе практически отсутствует. Организации как-то взаимодействуют через государства–члены в рамках ООН и ОБСЕ, однако, непосредственно в свете разной оценки ситуации в Украине и деятельности МССБ в Афганистане, контакты прекратились с обеих сторон, что не способствует поддержанию мира и безопасности в регионе.

Одним из новых направлений сотрудничества государств в рамках ОДКБ является обеспечение информационной безопасности. В настоящее время принято значительное число нормативных правовых актов в данной области, формируются институциональные структуры.

Вместе с тем, механизм сотрудничества государств–членов ОДКБ в указанной области еще находится в процессе формирования. Учитывая неоднозначный характер понятия «информационная безопасность», отсутствие универсальных договоров, определяющих основные понятия и термины в данной области, а также новизну данного направления, внимание часто уделяется звучным политологическим, а не правовым конструкциям, таким как «информационные войны, вмешательства» и проч.

Вместе с тем, для эффективного обеспечения информационной безопасности государств–членов ОДКБ основное внимание должно уделяться противодействию не только военно-политическим угрозам информационной безопасности, но и преступности в сфере информационных технологий. Поскольку не все значимые аспекты взаимодействия государств–членов ОДКБ были урегулированы в правовых актах ОДКБ, а создание специальных структурных единиц в структуре ОДКБ для координации сотрудничества по вопросам информационной безопасности только планируется, для совершенствования правового регулирования сотрудничества государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности представляется целесообразным:

- Закрепить определение понятие международной информационной безопасности в рамках ОДКБ в Положении о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности;

- При разработке Соглашения о сотрудничестве государств–членов ОДКБ в области информационной безопасности ограничить объем понятия «информационная война» действиями, связанными с нанесением ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам, а также указать условия, при которых такие действия могут приравниваться к вооруженному нападению и определить коллективные меры, которые государства–члены ОДКБ могут принять в случае совершения такого информационного нападения;
- Активизировать правотворческие усилия государств–членов ОДКБ в целях заключения соглашения по вопросам противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационных технологий. При этом следует четко сформулировать сферу совместных обязательств государств–членов ОДКБ в данной области, закрепив конкретные виды преступлений, борьба с которым будет координироваться в рамках ОДКБ. Кроме того, требуются закрепление положений о гармонизации норм уголовно-процессуального права, а также о специальных видах правовой помощи, которые государства–участники данного соглашения будут оказывать по делам о преступлениях, совершенных с использованием информационных технологий.
- Принять практические меры по наиболее полному обеспечению информацией о деятельности ОДКБ (например, размещение на официальном сайте организации актов уставных органов ОДКБ, включая ежегодный доклад Генерального секретаря ОДКБ). Такие меры напрямую связаны с обеспечением информационной безопасности ОДКБ, поскольку будут формировать позитивный имидж данной организации, а также препятствовать необоснованным информационным спекуляциям на тему практической деятельности ОДКБ.

Таким образом, можно сделать вывод, что ОДКБ предпринимает значительные усилия для обеспечения безопасности государств–членов, как на текущей основе, так и в случае возникновения кризисных ситуаций. Вместе с тем, действенность таких усилий во многом будет зависеть от политической воли государств–членов.

Информация об авторах

Довгань Елена Федоровна, 1979 г. рождения, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права Белорусского государственного университета, заведующий кафедрой международного права Международного университета «МИТСО», член Комитета по применению силы Международной ассоциации международного права, член Европейской ассоциации международного права, эксперт Центра изучения внешней политики и безопасности. Научные интересы: международное публичное право, право международной безопасности, мирное разрешение споров, право международных организаций и интеграционных объединений. Автор около 100 научных работ.

Кембаев Женис Мухтарович, 1975 г. рождения, доктор права (Кельнский университет, Германия), профессор юридического факультета Университета КИМЭП. Научные интересы: международное публичное право, право международных организаций, право Европейского Союза, право Евразийских интеграционных объединений, конституционное право Республики Казахстан. Автор более 100 научных работ.

Лаумулин Мурат Турарович, 1959 г., доктор политологических наук, советник-посланник Посольства Республики Казахстан в Республике Беларусь. Работал в научно-исследовательских учреждениях, высших учебных заведениях, Министерстве иностранных дел Казахстана, научных центрах Европы и США. Основные направления научно-исследовательской деятельности: проблемы безопасности и геополитики, борьбы с терроризмом, национальные интересы Республики Казахстан, отношения Казахстана с Западом. Автор около 1000 статей и 30 монографий по проблемам истории и историографии Казахстана и Центральной Азии, востоковедения, международных отношений и внешней политики Казахстана.

Мороз Наталия Олеговна, 1986 г. рождения, преподаватель кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь. В ноябре 2014 г. защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидат юридических наук на тему «Международно-правовое сотрудничество в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий». Автор около 30 научных публикаций.

Русакович Андрей Владимирович, 1965 г. рождения, кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой дипломатической и консульской службы факультета международных отношений Белорусского государственного университета, председатель правления общественного объединения «Центр изучения внешней политики и безопасности» (Минск). Научные интересы: внешняя политика Беларуси, белорусско-германские отношения, проблемы европейской безопасности, международные отношения в XX веке, интеграционные процессы на постсоветском пространстве. Автор более 160 научных работ.

Тихомиров Александр Валентинович, 1965 г. рождения, кандидат исторических наук, доцент. В 1994–2004 гг. работал в Институте истории НАН Беларуси, с 2004 г. – на кафедре международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета. Автор свыше 40 научных работ, в том числе ряда монографий. Сфера научных интересов – внешняя политика Беларуси, России, Украины, государств Европы и Северной Америки в XX–XXI вв.

Все права защищены. Любое копирование, хранение в любой информационно-поисковой системе либо дальнейшая передача любой из частей данной публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопировальных, записывающих и т.п.) разрешены только при условии предварительного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение данной публикации разрешено только при условии, что она не будет – посредством продажи или любым другим путем – сдаваться в прокат или распространяться любым другим способом без предварительного согласия издателя. Распространение данной публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешено при условии сохранения оригинального оформления и обложки, и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Организация Договора о коллективной безопасности и планирование на случай чрезвычайных обстоятельств после 2014 года, под ред. Е.Ф. Довгань и А.В. Русаковича, DCAF Серия региональных программ № 19 (Женева/Минск: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, Центр изучения внешней политики и безопасности, 2015).

DCAF, Серия региональных программ № 19

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами
< www.dcaf.ch >
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обложки: OGS Press

Формат: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-346-5



Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

ДКВС был основан в 2000 году швейцарским правительством. ДКВС – международная организация, в которую входят 61 государство и швейцарский кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются отделы исследовательских, оперативных и специальных программ. Штат Центра составляют более 100 человек из 32 стран. Штаб-квартира ДКВС находится в Женеве, Швейцария. Центр имеет постоянные представительства в Брюсселе, Любляне, Рамалле и Бейруте.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одной из ведущих организаций в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG). ДКВС предоставляет странам консультативную поддержку, проводит программы практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и вырабатывает рекомендации для обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, институты гражданского общества, международные организации и ряд ведомств сектора безопасности – полиция, суды, спецслужбы, пограничные службы и вооруженные силы.

www.dcaf.ch



Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (КИСИ)

Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (КИСИ) был создан Указом Президента Республики Казахстан 16 июня 1993 г. С момента своего возникновения основной задачей КИСИ при Президенте РК как государственного научно-исследовательского учреждения является научно-аналитическое обеспечение деятельности Президента Казахстана. За период деятельности КИСИ сформировался высокопрофессиональный коллектив, состоящий из политологов, историков, экономистов, социологов. Институт зарекомендовал себя в качестве ведущего научно-исследовательского и аналитического центра страны. Целый ряд ответственных сотрудников Администрации Президента РК, министерств и ведомств, дипломатического корпуса РК, преподавателей высших учебных заведений начинали свою деятельность в КИСИ.

www.kisi.kz

ISBN 978-92-9222-346-5



Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Директората политики безопасности – Федерального Департамента обороны, защиты населения и спорта Швейцарии

DCAF Серия региональных программ № 19