



УДК 327.7+94
ББК 63.3

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АППАРАТА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ РУКОВОДЯЩИХ ОРГАНОВ ОДКБ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Гонтарь Сергей Михайлович

Соискатель ученой степени кандидата наук,
командир взвода войсковой части
gmv2250@yandex.ru
ул. Астраханская, 183, 392000 г. Тамбов, Российская Федерация

Аннотация. В сопредельных с Россией государствах, а также на ее территории возникали конфликты на почве территориальных и национальных противоречий, что привело руководство России к необходимости объединения с сопредельными государствами усилий в деле защиты суверенитета, стабилизации военно-политической обстановки и укрепления мира, в результате чего началась работа по формированию системы коллективной безопасности. Автором выделены основные этапы деятельности государственных органов Российской Федерации по созданию органов управления Организации договора о коллективной безопасности и их правовой базы.

Ключевые слова: Организация Договора о коллективной безопасности, Совет коллективной безопасности, Генеральный секретарь Совета коллективной безопасности, Совет министров обороны, Совет министров иностранных дел, Комитет секретарей Советов безопасности, Секретариат Совета коллективной безопасности.

С распадом СССР, имевшего единые Вооруженные Силы, Российская Федерация, как и многие молодые независимые государства, столкнулась с рядом социально-экономических проблем. Изменение международной обстановки и отсутствие у постсоветских Республик дееспособных силовых структур, в первую очередь национальных Воору-

женных Сил, требовало от их руководства поиска путей безопасности. Вместе с тем возникший в противовес социалистическому лагерю блок НАТО не прекратил своего существования. Мир фактически стал однополярным. В сопредельных с Россией государствах, а также на ее территории возникали конфликты на почве территориальных и на-

циональных противоречий. Военный потенциал страны в значительной степени ослаб, поскольку часть вооружения и военной техники некогда единого государства оказалась на территории вновь возникших суверенных республик. Помимо этого прекратила свое существование кооперация ряда предприятий бывшего военно-промышленного комплекса. На фоне сложившейся обстановки руководство страны пришло к выводу о необходимости объединения с сопредельными государствами усилий в деле защиты суверенитета, стабилизации военно-политической обстановки и укрепления мира. В результате началась работа по формированию системы коллективной безопасности на базе созданного после распада СССР Содружества независимых государств.

Выработка основополагающего документа о коллективной безопасности проходила трудно, поскольку у руководства ряда государств-членов СНГ возникли разногласия по ряду основных положений.

15 мая 1992 г. в городе Ташкент на заседании глав государств СНГ был подписан Договор о коллективной безопасности, в котором были закреплены обязательства в обеспечении безопасности на коллективной основе, воздержании от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях и разрешении всех разногласий между собой мирными средствами [2, с. 1]. Однако в ходе встречи не удалось преодолеть всех разногласий, и Договор заключили главы шести государств: Армении, Казахстана, Кыргызстан, России, Таджикистана и Узбекистана. Именно с подписанием Договора о коллективной безопасности автор связывает начало формирования органов управления ОДКБ, то есть **первого этапа**. Подписание договора стало отправной точкой в деятельности Российской Федерации по созданию системы коллективной безопасности. Главной идеей на стадии становления было желание сохранить систему базирования, систему управления частью Вооруженных Сил СССР. Стало очевидно, что для ее функционирования в первую очередь необходимо создание межгосударственных органов управления и правовой базы их деятельности. Российская сторона показала свою заинтересованность в деле реализации

положений Договора и принимала активное участие в разработке и утверждении Положения о Совете коллективной безопасности – высшего органа управления Договора. В документе были определены состав и правовые основы деятельности Совета [6, с. 1–5], что позволило определить полномочия и приоритетные направления деятельности руководства ДКБ. Изначально в Совет входили главы государств-участников Договора и Главнокомандующий Объединенными Вооруженными Силами СНГ. Председательство было поручено президенту Российской Федерации Б. Ельцину.

С расформированием ГК ОВС СНГ государства-участники ДКБ приступили к изменению состава Совета. Решением СКБ от 24 декабря 1993 г. «О первоочередных мерах по реализации Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г.» был определен расширенный состав Совета. Помимо глав государств-участников в него вошли Генеральный секретарь СКБ, Совет министров иностранных дел и Совет министров обороны. Для осуществления текущей организационной, информационно-аналитической и консультативной работы по обеспечению деятельности Совета Коллективной безопасности и его органов был создан Секретариат СКБ [7, с. 2]. С этого момента наблюдается замедление процесса развития органов ДКБ. Основной причиной стала нестабильность взглядов руководства стран, входивших в состав СНГ на роль и место Договора в системе своих политических отношений. Это приводило к изменению состава ДКБ, к которому уже после подписания присоединились Азербайджан, Грузия и Беларусь. С появлением новых государств-участников требовалось согласование ряда вопросов обеспечения коллективной безопасности, на что затрачивалось значительное время. Плодотворная работа руководства Российской Федерации по созданию системы коллективной безопасности в формате ДКБ продолжилась после проведения 10 февраля 1995 г. в городе Алма-Ата очередной сессии СКБ. В ходе сессии Решение СКБ ДКБ была утверждена Концепция коллективной безопасности государств-участников. В документе была отражена совокупность взглядов стран Договора на предотвращение и устранение

угрозы миру, совместную защиту от агрессии, обеспечение их суверенитета и территориальной целостности. Концепция определила основы военной политики государств-участников, а также основные направления создания системы коллективной безопасности и основы ее обеспечения [3, с. 1–7]. Помимо Концепции были утверждены «Основные направления углубления военного сотрудничества государств-участников ДКБ». В них были указаны основные мероприятия в военно-политической, военно-технической областях, а также в области строительства, подготовки и применения вооруженных сил [4, с. 1–2]. По результатам февральской сессии 1995 г. были созданы правовые условия, необходимые для начала практической деятельности государственных органов Российской Федерации по развитию в рамках ДКБ военного сотрудничества. Созданная при Генеральном секретаре СКБ рабочая группа, разработала План реализации Концепции коллективной безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности и Основных направлений углубления военного сотрудничества, утвержденный Решением СКБ от 26 мая 1995 года.

Для повышения эффективности и оперативности выполнения Плана 17 мая 1996 г. были утверждены Положение о Секретариате СКБ и его структура. Это позволило создать в структуре Договора реально действующий, независимый от структур СНГ орган управления, на который была возложена значительная часть ответственности за выполняемые в рамках Плана мероприятия. Стоит отметить в этой работе большую роль российской стороны, в составе рабочей группы от которой приняли участие Генеральный секретарь СКБ Г. Шабанников, от МО РФ генерал-лейтенант Майданник, представитель Министерства иностранных дел России Н. Пылев, и др. Во многом благодаря настойчивости и профессионализму представителей России была выполнена задача по согласованию проекта положения о Секретариате, преодолены разногласия с другими государствами Договора. В целях реализации Концепции коллективной безопасности в Секретариате СКБ была начата работа по подготовке проекта документа о проведении политических консультаций между государства-

ми-участниками Договора. Значительный вклад в разработку данного документа внесли входившие в состав рабочих групп Секретариата представители Министерства иностранных дел и Министерства обороны Российской Федерации.

Работа по подготовке положения о порядке проведения консультации шла трудно, так как в этот период осложнились политические отношения между Россией и Грузией обусловленные действиями федеральных войск в Чеченской Республике. Несмотря на наличие противоречий у сторон, входивших в состав Договора, 28 марта 1997 г. в ходе московской сессии Решением СКБ было утверждено Положение о порядке проведения консультаций между государствами-участниками ДКБ. Положение позволило Российской Федерации вести политические диалоги по всем направлениям строительства системы коллективной безопасности в формате ДКБ. В то же время активная деятельность государств-участников Договора и эффективная работа по поддержанию мира и стабилизации обстановки в Центральноазиатском регионе способствовала регистрации ДКБ в ООН, совершенной в Нью-Йорке 13 мая 1997 года. Необходимость этой работы обусловлена возникновением на территории региона в 1996 г. агрессии движения «Талибан», объединенной таджикской оппозиции и других экстремистов.

К моменту окончания срока Договора, действие которого прекращалось 20 апреля 1999 г., были сформированы основные межгосударственные органы ДКБ и постоянный рабочий орган, а также положено начало проведения консультаций между государствами-участниками. Помимо этого Договор удалось зарегистрировать в ООН.

Однако ДКБ на тот момент не мог обеспечить коллективную защиту территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации в случае возникновения против нее военной агрессии. Причиной тому было несовершенство правовой базы, связанной с координацией усилий и принятием решений на случай, если понадобится оказать помощь государству-участнику или группе стран Договора. Помимо этого ДКБ не обладал достаточным авторитетом на фоне других международных организаций и

соглашений, так как не принимал участие ни на одном из форумов и саммитов. Для устранения сложившихся на тот момент пробелов в формируемой Российской Федерацией системе коллективной безопасности была необходима пролонгация Договора. Стремление российской стороны к сотрудничеству подкрепилось подписанием 2 апреля 1999 г. в городе Москва Протокола о продлении ДКБ. Однако на предложение Президента России продлить ДКБ откликнулись не все его участники. Грузия, Азербайджан и Узбекистан отказались участвовать в пролонгации Договора и заявили о своем желании выйти из него. С моментом пролонгации ДКБ, обозначившим постоянный состав вошедших в него сторон, объединенных общими интересами в деле создания системы коллективной безопасности, автор связывает начало **второго этапа**.

С продлением Договора 2 апреля 1999 г. главами государств-участников было принято Решение об утверждении Плана основных мероприятий второго этапа формирования системы коллективной безопасности. В документе основное внимание было уделено созданию Коалиционных группировок войск, проведению планирования их применения, всестороннего обеспечения и управления [5, с. 2]. С целью повышения эффективности сотрудничества в формате ДКБ на мировой политической арене российская сторона принимала активное участие в разработке Положения о создании органа управления Договора, отвечающего за такую деятельность. Результатом плодотворной работы Секретариата под руководством Генерального секретаря В. Земского стало утверждение СКБ Положения о Совете министров иностранных дел государств-участников ДКБ. Создание нового органа позволило начать диалог с ОБСЕ и рядом других организаций о порядке взаимодействия ДКБ с ними в вопросах международной и региональной политики. В данной работе активное участие принимали представители Министерства иностранных дел РФ. В результате 25 мая 2001 г. был разработан, а впоследствии утвержден в Ереване Решением Совета министров иностранных дел Порядок осуществления рабочих контактов Генерального Секретаря СКБ с соответствующими

структурами международных организаций. С этого момента наблюдается активное участие представителей ДКБ на международных саммитах, что создало благоприятную почву для дальнейшего укрепления позиций Российской Федерации в области внешней политики.

В течение 1999 г. на территории Российской Федерации был совершен ряд террористических актов, сопровождавшихся огромными жертвами среди гражданского населения. В этой связи остро стала проблема противодействия проявлениям международного терроризма, разрешению которой, по мнению руководства страны, способствовало формирование в рамках ДКБ соответствующего механизма. Заинтересованность России и других государств-участников ДКБ в области противодействия международному терроризму была отражена в Меморандуме о повышении эффективности Договора, одобренном СКБ 24 мая 2000 г. на сессии в Минске. Стороны выразили намерения о создании межгосударственного органа по вопросам обеспечения национальной безопасности. Подтверждением намерений, изложенных в Меморандуме, выступило Решение СКБ ДКБ о создании Комитета секретарей советов безопасности и правовой базы его деятельности. В ходе минской сессии большое внимание было уделено развитию силовой составляющей Договора. Были подготовлены и утверждены Положения о Совете министров обороны и о порядке принятия и реализации коллективных решений на применение сил и средств системы коллективной безопасности, тем самым продолжилась работа по совершенствованию механизма противодействия военной агрессии. С созданием КССБ и СМО значительно упростилась подготовка предложений Совету безопасности. С этого момента параллельно с работой Секретариата СКБ вопросы координации взаимодействия в вопросах военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества рассматривались и в Совете министров обороны. Комитет секретарей советов безопасности вел консультативную работу в области обеспечения национальной безопасности государств – членов ДКБ. Результаты минской сессии имели большое значение для российской стороны. Утвержден-

ные документы позволяли начать работу по укреплению авторитета ДКБ на мировой арене, а также его развитию как инструмента противодействия вызовам и угрозам. Стоит также отметить, что сессия проходила в автономном режиме независимо от СНГ. В результате 14 мая 2002 г. в аналитическом докладе Генерального секретаря В. Николаенко была указана необходимость придания Договору статуса международной региональной организации [1, с. 8]. По результату доклада Генерального секретаря Советом коллективной безопасности было принято Решение о начале преобразования статуса ДКБ.

Плодотворная работа представителей РФ в разработке проектов документов регламентирующих деятельность Организации и ее органов способствовала подписанию 7 октября 2002 г. в Кишиневе Соглашения о правовом статусе ОДКБ и Устава Организации, с чем автор связывает начало **третьего этапа** создания органов управления и правовой базы их деятельности. Для реализации задачи по укреплению и совершенствованию военной составляющей Организации требовалось создание рабочего межгосударственного военно-штабного органа. В качестве такого органа Решением СКБ, принятым 28 апреля 2003 г., был определен Объединенный штаб ОДКБ. Постоянно действующий рабочий орган Организации решено было создать на базе 38 военного городка, расположенного в Москве [8, с. 2]. Разработка правовой базы деятельности вновь сформированного органа осуществлялась при участии представителей Генерального штаба РФ и была окончена с утверждением Советом коллективной безопасности 25 марта 2004 г. Положений об Объединенном штабе и о порядке прохождения военной службы в Объединенном штабе. Изменение статуса Договора требовало адаптации Положений, регламентирующих деятельность межгосударственных органов. В результате к 28 апреля 2003 г. был подготовлен и утвержден пакет документов позволивший организовать работу органов уже в составе Организации.

Работа представителей российской стороны по развитию системы коллективной безопасности в формате ОДКБ позволила создать в течение 2005–2007 гг. Координацион-

ные советы руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков, по вопросам борьбы с незаконной миграцией, Координационный совет по чрезвычайным ситуациям и основную правовую базу их деятельности. С началом их функционирования были объединены усилия компетентных органов государств-членов в борьбе с незаконной миграцией, незаконным оборотом наркотиков, а также в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В ноябре 2006 г. была создана Парламентская Ассамблея государств-участников ОДКБ, способствовавшая ускорению процесса ратификации принятых в рамках Организации документов.

Первые шаги по реализации намерений о создании коллективных миротворческих сил были осуществлены с утверждением 18 июня 2004 г. Концепции формирования и функционирования механизма миротворческой деятельности. Этот документ способствовал разработке Положений о Коллективных миротворческих силах, Оперативной рабочей группе по подготовке миротворческих операций и о Главе миротворческой миссии. Правовая база миротворческой деятельности РФ в формате ОДКБ была утверждена СКБ 6 октября 2007 г. в городе Душанбе после подписания соответствующего Соглашения. Наличие механизма миротворческой деятельности в формате Организации позволяло проводить миротворческие операции в зоне ответственности в случае получения разрешения Совета коллективной безопасности ОДКБ. В результате это создало условия для перехода Организации на качественно новый уровень. По мнению автора, результаты душанбинской сессии стали началом **четвертого этапа**.

Стоит отметить, что в течение третьего периода деятельности РФ имела строгий планомерный характер. С 2005 г. деятельность российской стороны в предстоящем году определялась Планами приоритетных направлений деятельности государств-членов ОДКБ. Значительный вклад в развитие Организации внесли представители Российской Федерации в составе Секретариата. За прошедший период ими была проделана огромная работа по разработке и гармонизации правовой базы

деятельности ОДКБ. Это позволило в кратчайшие сроки восстановить членство Республики Узбекистан, без ущерба для выполнения запланированных мероприятий. К началу четвертого этапа были сформированы основные межгосударственные и рабочие органы ОДКБ и налажена их деятельность, создана силовая составляющая в лице КСБР (ЦАР), подготовлена правовая база механизма миротворческой деятельности, а также реализованы основные направления военно-технического сотрудничества. Однако к этому моменту не удалось достичь значительных успехов в формировании региональных систем. Четвертый период характеризуется деятельностью направленной на повышение эффективности органов ОДКБ и развитие военного потенциала. 14 июня 2009 г. государствами-членами было подписано Соглашение о создании КСОР. В результате была изменена структура Объединенного штаба и введены дополнительные функции. Руководству Российской Федерации удалось достичь соглашения о создании региональной системы ПВО с Белоруссией и Арменией. Итоги московской сессии, прошедшей в 2009 г., положили начало формированию системы коллективного реагирования на чрезвычайные ситуации. В рамках комплексного информационного противодействия современным вызовам и угрозам в зоне ответственности ОДКБ к очередной сессии СКБ проходившей 10 декабря 2010 г. удалось подготовить Положение о сотрудничестве государств-членов в сфере обеспечения информационной безопасности.

Таким образом, в исследуемый период деятельность государственного аппарата Российской Федерации позволила сформировать органы управления ОДКБ и основную правовую базу их деятельности, что способствовало предотвращению конфликтов между государствами постсоветского пространства и снижению напряженности в регионах коллективной безопасности. Генерал-полковник Леонид Ивашов, который был участником подписания Договора в мае 1992 г. заявлял: «Участники ОДКБ могут коллективно отражать внешнюю агрессию, совершенную на одну из стран. Договор не запрещает участие военной компоненты ОДКБ и для тушения

внутренних конфликтов. Но все решения на этот счет должны принимать главы государств, входящие в организацию».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Десятилетие Договора о коллективной безопасности и задачи на перспективу : аналитический доклад Генерального секретаря Совета коллективной безопасности и задачи на перспективу. – М. : Секретариат СКБ, 2002. – 10 с.
2. Договор о коллективной безопасности. – Ташкент : Секретариат СКБ, 1992. – 5 с.
3. Концепция коллективной безопасности государств-участников ДКБ. – Алма-Ата : Секретариат СКБ, 1995. – 7 с.
4. Основные направления углубления военно-государственного сотрудничества государств-участников ДКБ. – Алма-Ата : Секретариат СКБ, 1995. – 2 с.
5. План основных мероприятий второго этапа формирования системы коллективной безопасности. – М. : Секретариат СКБ, 1999. – 11 с.
6. Положение о Совете коллективной безопасности. – М. : Секретариат СКБ, 1992. – 4 с.
7. Решение Совета коллективной безопасности о Секретариате ДКБ. – Ашгабат : Секретариат СКБ, 1993. – 4 с.
8. Решение Совета коллективной безопасности о создании Объединенного штаба ОДКБ. – Душанбе : Секретариат СКБ, 2003. – 2 с.

REFERENCES

1. *Analiticheskiy doklad Generalnogo sekretarya Soveta kollektivnoy bezopasnosti "Desyatiletie Dogovora o kollektivnoy bezopasnosti i zadachi na perspektivu"* [Analytical Report of the Secretary General of the Collective Security Council: Decennary of the Collective Security Treaty and Long-Term Tasks]. Moscow, Sekretariat SKB Publ., 2002. 10 p.
2. *Dogovor o kollektivnoy bezopasnosti* [The Collective Security Treaty]. Tashkent, Sekretariat SKB Publ., 1992. 5 p.
3. *Kontseptsiya kollektivnoy bezopasnosti gosudarstv-uchastnikov DKB* [The Concept of Collective Security of the CST Member States]. Alma-Ata, Sekretariat SKB Publ., 1995. 7 p.
4. *Osnovnye napravleniya uglubleniya voennogo sotrudnichestva gosudarstv-uchastnikov DKB* [The Main Directions of Improving Military Cooperation of the CST Member States]. Alma-Ata, Sekretariat SKB Publ., 1995. 2 p.
5. *Plan osnovnykh meropriyatiy vtorogo etapa formirovaniya sistemy kollektivnoy bezopasnosti* [The Plan of Main Events of the Second Stage of the

Collective Security System Formation]. Moscow, Sekretariat SKB Publ., 1999. 11 p.

6. *Polozhenie o Sovete kollektivnoy bezopasnosti* [Provision on the Collective Security Council]. Moscow, Sekretariat SKB Publ., 1992. 4 p.

7. *Reshenie Soveta kollektivnoy bezopasnosti o Sekretariate ODBK* [The Decision by the Collective

Security Council on the Secretariat of the CSTO]. Ashgabat, Sekretariat SKB Publ., 1993. 4 p.

8. *Reshenie Soveta kollektivnoy bezopasnosti o sozdanii Obyedinennogo shtaba ODBK* [The Decision by the Collective Security Council on the Establishing of the CSTO Joint Staff]. Dushanbe, Sekretariat SKB Publ., 2003. 2 p.

ACTIVITY OF THE GOVERNMENT APPARATUS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON FORMATION OF THE CSTO MANAGEMENT BODIES AND THE LEGAL FRAMEWORK OF THEIR ACTIVITIES

Gontar Sergey Mikhaylovich

Degree Seeking Candidate,
Platoon Commander of the Military Unit
gmv2250@yandex.ru
Astrakhanskaya St., 183, 392000 Tambov, Russian Federation

Abstract. Conflicts connected with territorial and national contradictions took place in the neighbouring states of Russia, and on Russian territories, that led the Russian government to the need of associating with these states. Their common goal is to protect the sovereignty, to stabilize the military and political situation and to consolidate peace. In this connection the government launched activity aiming at the formation of collective security system. The author points out main stages of activity by government bodies of Russian Federation on establishing the CSTO (Collective Security Treaty Organization) managing bodies and their legal base. The article describes basic stages of Russian government activity on the development of CSTO managing bodies. The author connects the beginning of CSTO managing bodies formation with the signing of Collective Security Contract and defines the role of the main documentation adopted in the context of CSTO. The article enlists the main difficulties arising in the process of establishing and developing the organization's legal base and studies the key military and political operations which had influence on these processes. The author evaluates the activity of government machinery of the Russian Federation which allowed establishing the main legal base of managing bodies. As a result the conflicts between post-Soviet states were prevented and the tensions in collective security regions were reduced.

Key words: the Collective Security Treaty Organization, the Collective Security Council, Secretary General of the Collective Security Council, the Council of Ministers of Defense, the Council of Ministers of Foreign Affairs, the Committee of Security Councils Secretaries, the Secretariat of the Collective Security Council.