

ОДКБ: ОТВЕТСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Под общей редакцией И.Ю. Юргенса

**Москва
август 2011**

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

профессора **И.Ю. Юргенса**, Председателя Правления Института современного развития

РУКОВОДИТЕЛЬ ПРОЕКТА

Кулик Сергей Александрович

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Кулик Сергей Александрович, кандидат исторических наук

Никитин Александр Иванович, профессор, доктор политических наук

Никитина Юлия Александровна, доцент, кандидат политических наук

Юргенс Игорь Юрьевич, профессор, кандидат экономических наук

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ФУНКЦИИ И СТРАТЕГИИ ОДКБ	8
О СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ ОДКБ	12
ПРОБЛЕМЫ ЦЕЛЕЙ, ЦЕННОСТЕЙ И ЕДИНСТВА ОДКБ	19
Особенности незападного регионализма	19
Опережающая интеграция	20
«Особые мнения», проблема консенсуса и единства	22
«Идеологическая составляющая» ОДКБ: цели и ценности	24
Дилемма «демократия–стабильность»	25
Партнерство в сфере безопасности ради модернизации в сфере политики	27
ОДКБ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	28
Взаимодействие ОДКБ и ОБСЕ	31
Сопоставление ОДКБ и ШОС как элементов системы региональной безопасности	32
Проблемы и перспективы отношений ОДКБ и НАТО	33
АФГАНСКОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ	43
Проблема 2014 года	43
Вопросы формирования коалиций	48
РАЗВИТИЕ МИРОТВОРЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ОДКБ	53
Активизация деятельности ОДКБ по урегулированию конфликтов	56
Совершенствование доктринально-правовой основы миротворчества	57
Взаимодополняемость миротворческих механизмов международных организаций	59
Введение практики совместных наблюдательных миссий и специальных представителей ОДКБ	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	64

ВВЕДЕНИЕ

При анализе вопросов обеспечения глобальной и региональной безопасности значительное внимание международного политического и экспертного сообщества обращено на потребность реформирования самой архитектуры безопасности. Такое реформирование предполагает улучшение политических, правовых и иных форм сотрудничества, возможность появления новых структур и др. Причем перемены должны затронуть не только традиционные структуры евроатлантической безопасности.

В контексте модернизации существующих механизмов безопасности речь идет в том числе о несогласованностях и противоречиях между различными международными организациями. О стремлении некоторых из них повысить свою роль в максимально возможном списке сфер и направлений, подстроить под себя процесс принятия и выполнения решений без достаточного учета интересов и вовлечения потенциала других участников международной системы. Проблемы создают зачастую конкурирующие между собой или фактически дублирующие друг друга структуры со множеством пересекающихся функций и программ.

Для повышения эффективности институтов и механизмов взаимодействия между ними предлагаются разные варианты реформирования – от паллиативных до радикальных. В настоящее время эти предложения чаще всего касаются евроатлантического пространства. Но, с учетом развития событий на мировой арене и появления новых конфликтных зон, все заметнее становится необходимость оптимизации международного сотрудничества в других ареалах и в мире в целом.

При всем разнообразии акцентов среди недостатков механизмов взаимодействия больше всего выделяется проблематика урегулирования и предотвращения конфликтов. Например, в Евразии в целом отсутствует единая система кризисного реагирования и урегулирования конфликтных ситуаций. Поле миротворчества расколото на взаимно критикуемые и не признаваемые миротворческие механизмы и подходы различных стран и организаций.

Все очевиднее то, что многие задачи конфликтного урегулирования вряд ли решаемы с помощью одной международной структуры или в рамках одного организационного формата. Руководство ООН постоянно ставит вопрос о привлечении сил и ресурсов различных региональных организаций к совместному реагированию на кризисы и операциям в конфликтных регионах.

Значительное число операций ООН и Евросоюза имеет гражданский и полицейский компоненты, а также компоненты гуманитарной помощи и постконфликтной реконструкции. По опыту действий международной коалиции в Афганистане растет понимание целесообразности более масштабного подключения к урегулированию кризисов гражданских элементов и, следовательно, – структур, которые бы более эффективно предоставляли как военные, так и невоенные компоненты.

Для успеха операций требуется решение задач в комплексе, с использованием военных и гражданских компонентов и ресурсов. Поэтому своевременно признание того, что международные системы кризисного реагирования должны быть составными – необходимо включать в них разные международные структуры, распределять и координировать функции между ними.

Что касается возможных изменений самих институтов безопасности, то существует ряд проблем, которые нельзя не замечать. К ним в том числе относятся: качественное повышение динамичности международной среды и растущая неопределенность перспектив ее развития для интересов и безопасности государств-членов; менее прогнозируемый характер возникновения дополнительных рисков и угроз; распространение новых угроз, которые могут затрагивать интересы безопасности стран-членов как в регионе ответственности, так и за ее пределами; неспособность многих государств и межгосударственных объединений упреждать или оперативно реагировать на возникающие вызовы; растущие ресурсные трудности, усугубленные финансово-экономическим кризисом, и др.

Кризисный потенциал в мире растет. Еще до нынешних событий в арабском мире список конфликтных зон с начала века расширялся. В нем до 2011 г. по динамике лидировала Азия, далее – Африка и Ближний Восток.

В свою очередь, в списке «основных вооруженных конфликтов» за это время увеличивалось количество конфликтов, связанных с внутривнутриполитическими факторами. При этом доля межгосударственных военных конфликтов оставалась крайне невысокой.

Глобальной безопасности стали заметнее угрожать отдельные негосударственные субъекты. Проблема «сетевых» структур является серьезным вызовом как для государственных, так и для международных институтов безопасности. К новым, нетрадиционным угрозам транснационального характера могут относиться религиозный экстремизм, международный терроризм, этнический сепаратизм, наркобизнес, незаконная миграция, транснациональная преступность, морское пиратство, киберпреступность и др.

Нарастают такие угрозы, как дефицит водных, продовольственных, энергетических и иных ресурсов. Не удастся гарантированно блокировать распространение оружия массового уничтожения. Острыми остаются споры по поводу морских акваторий и ряда приграничных территорий. Реальны угрозы дальнейшего распада «недееспособных» государств. Экологические вызовы и изменение климата проявляют себя в масштабах чрезвычайных ситуаций, природных и техногенных катастроф.

Однако, динамика и вероятные последствия тех или иных угроз осознаются международной общественностью несвоевременно либо в недостаточной мере для их адекватной нейтрализации.

Усиление неопределенности несет для крупных держав и международных структур больше опасностей, нежели позитивных возможностей. Соответственно должна расти их заинтересованность в стабилизации и укреплении международно-политической системы, в расширении совместных действий.

В контексте развития механизмов безопасности появляются новые перспективные «действующие лица». К такой категории можно отнести **Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)**.

Еще в начале 2009 г. в своем докладе «Архитектура евроатлантической безопасности», где основное внимание было уделено вопросам совершенствования соответствующих структур и механизмов, Институт современного развития не мог не обратить внимание на ОДКБ (далее – Организация) как важного участника новой системы безопасности в Европе. Системы, на создание которой направлена известная инициатива Президента России Д.А. Медведева по разработке и заключению Договора о европейской безопасности.

В работе содержался призыв «рассмотреть возможности осуществления и эффективности мер по повышению значимости ОДКБ в глазах и ее участников, и внешних контрагентов». Предлагалось «подумать об усилении реального характера» функций Организации, что будет стимулировать интерес к ней таких возможных партнеров, как Организация Североатлантического договора (НАТО) или Европейский союз (ЕС).

Вышедший в октябре 2010 г. доклад Института «О перспективах развития отношений России и НАТО» ограничился постановкой более конкретных вопросов. Был заявлен тезис о том, что Организация может стать одним из главных звеньев как в реформировании системы региональной безопасности, так и в выстраивании новых взаимоотношений Россия–НАТО.

В докладе Института «Обретение будущего. Стратегия 2012», выпущенном в этом году, было отмечено, что «серьезной задачей на постсоветском пространстве является обеспечение востребованности ОДКБ» как структуры коллективной безопасности, ее дееспособности и эффективности.

Тематика, связанная с перспективами развития ОДКБ, все еще занимает недостаточное место в серьезной экспертной работе – и в России, и за рубежом. По нашему мнению, пока отсутствует должный системный анализ настоящего и будущего Организации, ее места и роли в региональной и глобальной архитектуре безопасности. Более того, как видится, отсутствует ясная и конкретная концепция развития, что заметно на фоне серьезных шагов по укреплению Организации за последнее время.

Данный доклад, выдвигая ряд вопросов, связанных с современным состоянием и перспективами ОДКБ, а также некоторые предложения, является своего рода приглашением специалистов к серьезной, конструктивной и конкретной дискуссии.

ФУНКЦИИ И СТРАТЕГИИ ОДКБ

ОДКБ, созданная на базе Договора о коллективной безопасности (заключенного в мае 1992 г.¹), и превращенная в Организацию (с Уставом, бюджетом, Секретариатом, органами и структурами) в 2002–2003 гг.², позиционирует себя как *многофункциональная организация безопасности нового типа*.

Многофункциональность ОДКБ и новый тип организации заключаются, прежде всего, в попытке совмещения в одной структуре двух «корзин» функций: противодействие традиционным внешним военным угрозам (создание военного союза, состыковка и сращивание военных инфраструктур семи стран-членов), с одной стороны, и противодействие новым угрозам и вызовам (борьба с наркотрафиком, незаконной миграцией, терроризмом и пр.) – с другой. Именно это совмещение способно сделать ОДКБ уникальным механизмом, который мог бы играть существенную роль в ходе формирования новой архитектуры безопасности в Евразии.

Руководство ОДКБ заявляет о готовности Организации взять на себя необходимую долю ответственности в общем деле обеспечения международного мира и стабильности. А ее деятельность рассматривается как вклад в поддержание глобальной безопасности. В документах ОДКБ встречается положение о неделимости и коллективном характере безопасности.

Общая стратегия ОДКБ на современном этапе сформировалась и продолжает формироваться из отдельных функциональных («направленческих») стратегий, которые объективно сложились в разные периоды и под воздействием разных обстоятельств.

Изначально Договор о коллективной безопасности (ДКБ) – это, прежде всего, договор коллективной обороны, поэтому в основе сотрудничества ОДКБ лежит *стратегия реагирования на «традиционные» угрозы безопасности*, которые могут привести к межгосударственному ядерному конфликту или широкомасштабной войне с применением обычных вооружений. Для отражения такого типа угроз предусмотрено формирование трех региональных коалиционных группировок войск.

В настоящее время сформированы и действуют Восточноевропейская (Россия–Белоруссия) и Кавказская (Россия–Армения) группировки, на центральноазиатском направлении вместо такой группировки созданы Коллективные силы быстрого развертывания (КСБР) с авиационным компонентом (база в г. Кант в Киргизии). Считается, что именно создание КСБР привело летом 2001 г. к заметному спаду активности бандформирований в отношении центральноазиатских государств-участников ДКБ, по сравнению с предыдущими годами. С 2004 г. подразделения КСБР проводят ежегодно учения «Рубеж».

¹ Договор о коллективной безопасности был подписан 15 мая 1992 г. в Ташкенте главами шести государств СНГ – Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Узбекистана. В сентябре 1993 г. к нему присоединился Азербайджан, в декабре того же года – Грузия и Белоруссия. В 1999 г. Азербайджан, Грузия и Узбекистан не продлили свое участие в Договоре. Уже после формирования Организации на базе Договора Узбекистан вновь присоединился в 2006 г. к шести другим странам-членам ОДКБ.

² Членами ОДКБ на сегодняшний день являются Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан.

Также в систему коллективной безопасности входят создающиеся в настоящее время группировки объединенных систем (противовоздушной обороны (ПВО), разведки, связи, управления и др.) и Объединенный штаб ОДКБ. В настоящее время Объединенная система (ОС) ПВО существует на базе Союза Независимых Государств (СНГ), а не ОДКБ, но фактически активное участие в сотрудничестве и совместных учениях принимают только государства ОДКБ. Именно поэтому Организация планирует создать собственную интегрированную систему ПВО для трех регионов коллективной безопасности. Сейчас пока сформирована лишь российско-белорусская группировка.

Сложившаяся к концу 2010 г. *стратегия «кризисного реагирования»* предусматривает коллективные действия для «защиты безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитета государств-членов ОДКБ, а также совместного противодействия вызовам и угрозам коллективной безопасности и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Реализовать эту стратегию призваны Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) и Миротворческие силы.

В феврале 2009 г. было принято решение о создании многофункциональных высококомбинированных Коллективных сил оперативного реагирования, которые смогут не только отражать внешние вторжения, но и противодействовать наркотрафику, террористической угрозе, организованности, ликвидировать последствия природных и техногенных чрезвычайных ситуаций. Помимо частей и соединений вооруженных сил в КСОР (общая численность около 20 тыс. человек) вошли подразделения специального назначения органов внутренних дел, органов безопасности и других спецслужб, а также органов в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. По заявлению руководства ОДКБ «не предполагается задействование КСОР для решения каких-то межгосударственных двусторонних политических проблем или в отношении наших партнеров по СНГ или соседних государств».

Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ вступило в силу в январе 2009 г. Миротворческий потенциал ОДКБ предполагается использовать с соответствующих санкций Совета Безопасности ООН как на территории государств ОДКБ и СНГ, так и за их пределами. Уже созданы, хотя еще ни разу не собирались на совместные учения, миротворческие силы (МС) ОДКБ численностью около 3,5 тыс. человек.

Контртеррористическая стратегия ОДКБ начала формироваться еще до терактов в США 11 сентября 2001 г. Уже в документах 2000 г. было зафиксировано намерение членов ОДКБ усилить координацию мер «по совместному противодействию новым вызовам и угрозам национальной, региональной и международной безопасности с акцентом на решительную борьбу против международного терроризма». На борьбу с экстремистскими и террористическими группировками нацелены сценарии учений КСБР. В других регионах коллективной безопасности также проводятся контртеррористические мероприятия: например, в сентябре 2006 г. прошли совместные российско-армянские учения «Атом Антитеррор-2006». Они включали войсковую операцию по блокированию и уничтожению диверсионно-террористических групп, а также проведение спецоперации по освобождению заложников и нейтрализации террористов на объектах атомной энергетики. Под эгидой ОДКБ в апреле 2007 г. Белоруссия провела контртеррористическое учение «Ликвидация чрезвычайных ситуаций, создавшихся в результате террористического акта».

Отдельного внимания заслуживает *антинаркотическая стратегия* ОДКБ. В рамках Организации с 2003 г. ежегодно проводится комплексная оперативно-профилактическая операция «Канал», которая в 2008 г. получила статус постоянно действующей региональной антинаркотической операции. Ее цели – выявление и блокирование каналов нелегальной транспортировки наркотиков и их прекурсоров по «Северному маршруту» и части «Балканского маршрута». В 2007 г. в рамках операции впервые были использованы материалы финансовых разведок, что стало первым шагом на пути создания финансовых «поясов безопасности» вокруг Афганистана. Международный Комитет ООН по контролю над наркотиками в своем докладе за 2008 г. признает операцию «Канал» самой крупномасштабной и эффективной в противодействии афганскому наркотрафику. В ОДКБ также действует Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков (КСОПН) государств-членов.

Еще одним направлением сотрудничества стран ОДКБ, согласно Уставу Организации, является *противодействие нелегальной миграции из третьих стран*. Первая совместная операция «Нелегал» была проведена в 2006 г.

В последние годы ОДКБ активно развивает программу по формированию *системы информационной безопасности* государств-членов для борьбы с такими угрозами, как распространение информации, запрещенной национальными законодательствами (идеи терроризма, экстремизма, призывы к насильственному свержению конституционного строя, клевета). Проводится операция «Прокси» (противодействие криминалу в сфере информации).

Сложилась система *военно-технического сотрудничества и совместной подготовки военных кадров*. Согласно существующим соглашениям с 2004 г. все государства-члены ОДКБ могут закупать вооружения и военную технику по внутренним российским ценам, которые, впрочем, нередко оказываются выше цен, предлагаемых другими зарубежными поставщиками. Нужно отметить, что все союзники России по ОДКБ диверсифицируют направления своего военного и военно-технического сотрудничества (ВТС), заключая соглашения, в первую очередь, с США, а также с Китаем, Турцией, Индией, Польшей, Украиной. Кроме ВТС, в рамках ОДКБ развивается и военно-экономическое сотрудничество, цель которого – возрождение связей между оборонно-промышленными комплексами (ОПК) стран-членов. Действуют также программы подготовки кадров по различным направлениям на льготной и безвозмездной основе.

Существует и *парламентское измерение* ОДКБ: в 2006 г. была создана Парламентская ассамблея ОДКБ, которая занимается контролем за вступлением в силу принятых в рамках Организации документов. Она также отвечает за деятельность по гармонизации национальных законодательств государств-членов и разработку модельных законов.

Помимо этого ОДКБ сформировала *механизмы международно-политической координации*. Эта группа включает развитие механизмов и процедур политико-дипломатического согласования позиций и интересов семи стран-участниц (систему Советов глав государств, министров обороны, министров иностранных дел, секретарей Советов безопасности, глав пограничных ведомств и др.). В нее также входит *стратегия взаимодействия ОДКБ с другими международными организациями*. Происходит, в частности, постоянная и относительно успешная координация позиций стран-участниц по голосованиям в ООН, вносятся совместные предложения в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Относительно смешанного характера Организации можно констатировать, что подобный же характер имеют две крупнейшие западные структуры – НАТО и Европейский Союз. Обе в разных пропорциях совместили черты политической и военной интеграции (или, говоря шире, интеграции в сфере обеспечения безопасности), что в принципе делает возможным их «состыковку» и – в перспективе – координацию функций с ОДКБ.

Результаты проведения ОДКБ антинаркотических операций «Канал»

Год проведения	Изъято наркотиков и наркосодержащих препаратов, в тоннах	Наблюдатели
2003	2 т	--
2004	10.7 т	Азербайджан, Иран, Узбекистан
2005	11.2 т	Азербайджан, Иран, Узбекистан, Китай, Украина, Пакистан
2006	23.9 т наркотиков и 540 т прекурсоров	Азербайджан, Иран, Китай, Монголия, США, Узбекистан, Украина, Латвия, Литва, Польша, Финляндия, Эстония
2007	27.8 т	Азербайджан, Афганистан, Иран, Китай, Латвия, Литва, Монголия, Польша, США, Туркменистан, Украина, Эстония, представители Интерпола
2008	Более 30 т	Азербайджан, Боливия, Иран, Испания, Италия, Колумбия, Китай, Латвия, Литва, Монголия, Пакистан, Польша, США, Украина, Финляндия и Эстония
2009	Более 115 т	Азербайджан, Афганистан, Болгария, Венесуэла, Германия, Иран, Италия, Испания, КНР, Колумбия, Латвия, Литва, Польша, США, Турция, Украина, Эстония
2010	6.6 т наркотиков и более 40 т прекурсоров	Европол, Евразийская группа, США, КНР, Италия, Венесуэла, Сирия, Турция, Болгария, Азербайджан, Украина, Латвия, Литва, Эстония, Польша

О СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ ОДКБ

После событий 2010 г. в Киргизии возникла необходимость адаптации механизмов кризисного реагирования Организации к подобным ситуациям, в связи с чем был принят ряд новых документов. С внесением изменений в Договор о коллективной безопасности и Устав стало очевидным, что доктринальные основы деятельности ОДКБ, в частности, принятая еще в 1995 г. Концепция коллективной безопасности, существенно устарели. Соответственно было принято решение о разработке новой редакции этого документа, а также Стратегии коллективной безопасности и Системы стратегического и оперативного планирования в рамках ОДКБ. В настоящее время группа экспертов государств-членов работает над пакетом этих документов.

Концепция коллективной безопасности 1995 г. государств-участников Договора представляет собой совокупность взглядов государств на предотвращение и устранение угроз миру, совместную защиту от агрессии, обеспечение их суверенитета и территориальной целостности. Концепция, как подчеркивается в ее тексте, основана на принципах ООН, ОБСЕ и ДКБ. Целью государств в обеспечении коллективной безопасности является предотвращение войн и вооруженных конфликтов, а в случае их развязывания – гарантированная защита интересов, суверенитета и территориальной целостности государств.

В документе дано определение системы коллективной безопасности. Это *совокупность межгосударственных органов управления, сил и средств, обеспечивающих на общей правовой основе (с учетом национального законодательства) защиту их [государств-участников] интересов, суверенитета и территориальной целостности.*

Для создания системы коллективной безопасности государства-участники обязались следовать следующим принципам: сближение основных положений законодательных актов государств в области обороны и безопасности; проведение регулярных консультаций по проблемам военного строительства и подготовки вооруженных сил государств; выработка общих подходов к военным вопросам.

Формирование системы коллективной безопасности должно было происходить в три этапа.

На первом этапе – завершение создания вооруженных сил государств-участников; разработка программы научно-технического сотрудничества и начало ее реализации; разработка и принятие правовых актов, регламентирующих функционирование системы коллективной безопасности.

На втором этапе – создание коалиционных (объединенных) группировок войск (сил) для отражения возможной агрессии и проведение планирования их применения; создание совместной (объединенной) системы ПВО; рассмотрение вопроса о создании объединенных вооруженных сил.

На третьем этапе – завершение создания системы коллективной безопасности государств-участников.

Намеченные на первом этапе задачи в целом удалось реализовать. Однако задачи второго и третьего этапов в намеченные сроки (примерно до 2000–2002 гг.) не были выполнены. В настоящее время Организация все еще находится, скорее, на втором, чем на третьем, этапе.

Вторым этапом формирования системы коллективной безопасности является создание коалиционных группировок войск, которые должны защищать суверенитет и территориальную целостность государств-участников Договора. В случае совершения акта агрессии против любой из стран-участниц, формирования региональной группировки войск одного региона коллективной безопасности могут (по просьбе одной или нескольких сторон) участвовать в отражении агрессии в другом регионе коллективной безопасности. Однако, на практике применение одной региональной группировки в другом регионе может оказаться маловероятным по политическим мотивам.

В рамках ОДКБ существуют три региона коллективной безопасности (восточноевропейский, кавказский и центральноазиатский). Подобная географическая разновекторность дает экспертам повод говорить об отсутствии единой системы безопасности и выдвигать предложения о развитии военных связей России с Белоруссией и Арменией на двусторонней основе, а не в рамках ОДКБ, которая основную деятельность разворачивает в последние годы на центральноазиатском направлении.

Для таких высказываний есть свои основания. Так, региональная группировка войск на российско-белорусском направлении была создана на двусторонней основе, хотя и действует также в рамках ДКБ/ОДКБ: в 1997 г. было подписано соглашение о совместном обеспечении региональной безопасности между Россией и Белоруссией, а в 2000 г. принято постановление Высшего Государственного совета Союзного государства о создании региональной группировки войск.

Кавказская группировка также формировалась на двусторонней основе. 27 августа 2000 г. между Россией и Арменией было подписано Соглашение по вопросам совместного планирования, применения войск (сил) в интересах обеспечения совместной безопасности. Оно является правовой основой для создания объединенной группировки войск двух государств «для решения задач совместной обороны под единым командованием» (ст.1). При этом следует отметить, что оба соглашения с Белоруссией и Арменией включают отсылку к ДКБ в преамбуле.

Региональная безопасность на центральноазиатском направлении также длительное время обеспечивалась на основе двусторонних соглашений между Россией и Казахстаном, Россией и Таджикистаном, Россией и Киргизией. Активизация боевиков Исламского движения Узбекистана на территории Узбекистана и Киргизии в 1999 и 2000 гг. подтолкнула Россию и страны Центральной Азии (ЦА) к заключению многосторонних соглашений, в частности, к созданию в 2001 г. Коллективных сил быстрого развертывания для Центральноазиатского региона коллективной безопасности. Однако региональная группировка войск для этого региона коллективной безопасности так и не была создана. В последние годы планировалось формирование региональной группировки войск на основе КСБР, но его целесообразность ставится под вопрос: группировки войск нацелены на реагирование на классические типы военных угроз (нападение со стороны другого государства), а для стран ЦА актуальны прежде всего угрозы со стороны негосударственных акторов.

Сопоставление договоров о военно-политическом сотрудничестве		
Североатлантический договор (Вашингтон, 4 апреля 1949 г.)	Варшавский договор³ (Варшава, 14 мая 1955 г.)	Договор о коллективной безопасности (Ташкент, 15 мая 1992 г.)
<p>Препамбула</p> <p>(...) Договаривающиеся стороны преисполнены решимости защищать свободу, общее наследие и цивилизацию своих народов, основанные на принципах демократии, свободы личности и законности. Договаривающиеся стороны преследуют цель укрепления стабильности и повышения благосостояния в Североатлантическом регионе. Договаривающиеся стороны полны решимости объединить свои усилия с целью создания коллективной обороны и сохранения мира и безопасности. (...)</p> <p>Статья 2</p> <p>Договаривающиеся стороны будут содействовать дальнейшему развитию международных отношений мира и дружбы путем укрепления своих свободных институтов, достижения большего понимания принципов, на которых они зиждутся, и содействия созданию условий стабильности и благосостояния. Договаривающиеся стороны будут стремиться к устранению противоречий в своей международной экономической политике и способствовать развитию экономического сотрудничества между любыми из них и между собой в целом.</p>	<p>Препамбула</p> <p>Договаривающиеся стороны, вновь подтверждая свое стремление к созданию системы коллективной безопасности в Европе, основанной на участии в ней всех европейских государств, независимо от их общественного и государственного строя, что позволило бы объединить их усилия в интересах обеспечения мира в Европе (...)</p>	<p>Статья 1</p> <p>(...) 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 изменений в настоящий Договор.</p>
Принцип коллективной обороны		
<p>Статья 5</p> <p>Североатлантического договора</p> <p>Договаривающиеся стороны соглашаются с тем, что вооруженное нападение на одну или нескольких из них в Европе или Северной Америке будет рассматриваться как нападение на них в целом и, следовательно, соглашаются с тем, что в случае если подобное вооруженное нападение будет иметь место, каждая из них, в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, признаваемого Статьей 51-ой Устава Организации Объединенных Наций, окажет помощь Договаривающейся стороне, подвергшейся или Договаривающимся сторонам, подвергшимся подобному нападению, путем немедленного осуществления такого индивидуального или совместного действия, которое сочтет необходимым, включая приме-</p>	<p>Статья 4</p> <p>Варшавского договора</p> <p>В случае вооруженного нападения в Европе на одно или несколько государств-участников договора со стороны какого-либо государства или группы государств, каждое государство-участник договора в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, в соответствии со статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций, окажет государству или государствам, подвергшимся такому нападению, немедленную помощь, индивидуально и по соглашению с другими государствами-участниками договора, всеми средствами, какие представляются ему необходимыми, включая применение вооруженной силы. Государства-участники договора будут немедленно консультироваться относительно совместных</p>	<p>Статья 4</p> <p>Договора о коллективной безопасности</p> <p>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.</p> <p>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 распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН.</p> <p>О мерах, принятых на основании настоящей статьи, государства-участники незамедлительно извест-</p>

³ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Народной Республикой Албанией, Народной Республикой Болгарией, Венгерской Народной Республикой, ГДР, Польской Народной Республикой, Румынской Народной Республикой, СССР и Чехословацкой Республикой.

<p>нение вооруженной силы с целью восстановления и последующего сохранения безопасности Североатлантического региона.</p> <p>О любом подобном вооруженном нападении и всех принятых в результате него мерах немедленно сообщается Совету безопасности. Подобные меры будут прекращены, когда Совет безопасности примет меры, необходимые для восстановления и сохранения международного мира и безопасности.</p>	<p>мер, которые необходимо предпринять в целях восстановления и поддержания международного мира и безопасности.</p> <p>О мерах, принятых на основании настоящей статьи, будет сообщено Совету Безопасности в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций. Эти меры будут прекращены, как только Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления и поддержания международного мира и безопасности.</p>	<p>тят Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. При осуществлении этих мер государства-участники будут придерживаться соответствующих положений Устава ООН.</p>
--	---	---

В действующей Концепции коллективной безопасности указывается, что члены ДКБ не считают своим противником ни одно государство или коалицию государств.

В документе отдельно прописано, что члены ДКБ будут консультироваться для согласования позиций в отношении НАТО и «других военно-политических организаций» по вопросам сотрудничества и партнерства и даже *участия*. Тем самым допускалось, что некоторые страны-члены ДКБ смогут участвовать в других региональных организациях безопасности. Напомним, что в январе 1994 г. НАТО запустила программу «Партнерство ради мира» (ПрМ), к которой к моменту подписания Концепции уже успели присоединиться все новые независимые государства, кроме находившегося в состоянии гражданской войны Таджикистана. Он стал участником ПрМ только в 2002 г. После конфликта на Кавказе в августе 2008 г. Россия временно заморозила свое участие в этой программе.

Что касается консультаций и согласования позиций, то на практике эти положения нередко не соблюдались. Так, после терактов 11 сентября 2001 г. центральноазиатским странам ОДКБ пришлось столкнуться с дилеммой – оказывать или не оказывать содействие антитеррористической коалиции в Афганистане. После консультаций с Россией был дан положительный ответ. В Киргизии и Узбекистане (последний на тот момент не состоял в ОДКБ) появились базы коалиции. Интересно, что с возникновением реальной необходимости консультаций в формате ОДКБ заинтересованные государства предпочли договариваться на двусторонней основе. В этой связи президент Белоруссии А.Лукашенко неоднократно высказывал свое недовольство по поводу присутствия войск НАТО на территории центральноазиатских членов ОДКБ. Он указывал на то, что между членами ОДКБ не было проведено предварительных консультаций по поводу размещения натовских контингентов – хотя это предусматривается правовой базой Организации.

Самой интересной частью Концепции коллективной безопасности 1995 г. представляется, пожалуй, перечисление основных источников военной опасности государствам ДКБ. В частности, – территориальные споры, локальные конфликты вблизи границ стран-участниц, использование (в т.ч. несанкционированное) оружия массового уничтожения (ОМУ), распространение ОМУ (что может быть использовано в своих целях отдельными государствами, организациями и террористическими группами), нарушение договоренностей по ограничению и сокращению вооружений, попытки вмешательства извне с целью дестабилизации внутривнутриполитической обстановки и – на последнем месте – международный терроризм вместе с политикой шантажа.

Таким образом, речь в Концепции идет почти исключительно о «традиционных» угрозах, исходящих от государственных акторов. При этом в свете «цветных революций» последних лет актуально звучит пункт о вмешательстве извне с целью дестабилизации внутриполитической обстановки. Среди реальных угроз странам ОДКБ на современном этапе также можно назвать упоминаемые в Концепции локальные конфликты вблизи границ стран-членов (имелась в виду прежде всего нестабильная обстановка в Афганистане, начиная с 1992 г.).

Заслуживает внимания пункт Концепции о нарушении договоренностей по ограничению и сокращению вооружений – ведь именно Россию Запад обвиняет в несоблюдении Стамбульских договоренностей 1999 г. по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). В свою очередь, на саммите в Астане в 2004 г. главы государств ОДКБ призвали НАТО (в том числе новых членов Альянса, не являющихся участниками этого договора) ратифицировать адаптированный ДОВСЕ. В середине июня 2007 г. ОДКБ распространила заявление, в котором говорилось, что «неисполнение странами Североатлантического альянса нового варианта ДОВСЕ противоречит интересам поддержания стабильности на европейском континенте» и что «соглашение до сих пор не вступило в силу, в результате чего его жизнеспособность и эффективность оказались утрачены и само его существование вновь поставлено под вопрос». Как известно, в июле 2007 г. Россия объявила о приостановлении участия в ДОВСЕ до тех пор, пока страны НАТО не ратифицируют соглашение о его адаптации.

В Концепции указано, что «стратегические ядерные силы Российской Федерации выполняют функцию сдерживания от возможных попыток осуществления агрессивных намерений против государств-участников в соответствии с военной доктриной Российской Федерации». В этой связи следует отметить, что в сентябре 2006 г. в Семипалатинске (Казахстан) Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан и Казахстан подписали Договор о создании в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия (ЗСЯО). По нему они взяли на себя обязательства по запрету производства, приобретения и размещения ядерного оружия и его компонентов или других ядерных взрывных устройств на своих территориях. Идея подписания такого договора была предложена президентом Узбекистана И.Каримовым еще в 1993 г., а затем текст документа долгие годы согласовывался.

Несмотря на поддержку договора со стороны ООН и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), его подписание в 2006 г. бойкотировали три ядерные державы – США, Франция, Великобритания. Они должны были поставить свои подписи под протоколом о гарантии странам-участникам ЗСЯО о неприменении против них ядерного оружия (такие гарантии даны участникам уже существующих ЗСЯО). Такая позиция была обусловлена именно принципом коллективной обороны стран-участниц ОДКБ и статьей 12 самого Договора о ЗСЯО, которая признает приоритетность «старых обязательств» стран, т.е. и Договора о коллективной безопасности. По Договору о ЗСЯО в Центральной Азии страны-участницы оставили за собой право на транзит ядерного оружия через свою территорию в случае особых обстоятельств. Следует отметить, что подобное право оставляют за собой и участники других ЗСЯО, например, Пелиндабской, охватывающей Африку.

Четыре из пяти стран, подписавших Договор о ЗСЯО, являются членами ОДКБ. Согласно нормам международного права, более поздние договоры имеют преимущество над более ранними. Однако Россия заявила, что отдает приоритет ДКБ, т.е. оставляет за собой право защищать своих союзников всеми средствами. Таким образом, российское ядерное оружие может «транзитом» попасть на территорию стран ЦА. В свою очередь, подписав протокол к Договору о ЗСЯО, США, Франция и Великобритания не имели бы право нанести удар по пунктам расположения ядерного оружия в случае конфликта, скажем, с Россией. Такое противоречие между ДКБ и Договором о ЗСЯО не снято до сих пор.

Необходимо особо отметить отсутствие в Концепции упоминаний о существующих или потенциальных угрозах *внутри* пространства ДКБ. Напомним, что продолжались до мая 1994 г. боевые действия между двумя членами Договора – Арменией и Азербайджаном, до лета 1994 г. – активная фаза конфликта Грузии с Абхазией, а до лета 1992 г. – грузино-югоосетинского конфликта. В 1995 г. все еще шла гражданская война в Таджикистане.

Урегулирование всех этих конфликтов происходило по линии СНГ. Соответствующие решения принимались Советом глав государств СНГ (а не Советом коллективной безопасности ДКБ). За ДКБ же оставалась зарезервирована *функция обороны от внешних угроз*. Таким образом, не совсем корректными с правовой точки зрения представляются заявления, что урегулирование межтаджикского конфликта является заслугой ДКБ. Хотя фактически в урегулировании участвовали только члены ДКБ, которые выделили контингенты для коллективных миротворческих сил СНГ, сам механизм Договора не был задействован. Правда, следует отметить, что оперативное руководство миротворческой операцией в Таджикистане осуществлял Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ (ШКВС), который до создания Объединенного штаба ОДКБ работал и на реализацию ДКБ, что и могло дать повод для заявлений о причастности ДКБ к урегулированию.

В мае 2000 г. в Минске был подписан Меморандум о повышении эффективности ДКБ и его адаптации к современной геополитической ситуации. В данном документе уже было указано на необходимость более полно использовать Договор «в интересах предотвращения и урегулирования конфликтов на их территории» (стран-участниц), для чего Организация приступит к созданию консультативного механизма по проблемам миротворческой деятельности и к работе по формированию коллективных миротворческих сил быстрого развертывания. Напомним, что миротворческие силы ОДКБ были созданы лишь в 2010 г. и предназначены для использования, главным образом, *вне* территории членов Организации.

Последняя попытка обновить концептуальные основы деятельности Организации была предпринята в 2006 г. в «Декларации государств-членов ОДКБ о дальнейшем совершенствовании и повышении эффективности деятельности организации», где ОДКБ называется «многофункциональной международной структурой безопасности». Важной задачей провозглашается «дальнейшее углубление и повышение эффективности взаимодействия в политической сфере». Также сформулированы такие принципы Организации, как:

- приоритетность союзнических обязательств государств-членов ОДКБ, уважение суверенитета, территориальной целостности и авторитета каждого из них;

- взаимное уважение и учет национальных интересов и позиций государств-членов ОДКБ в сфере внешней политики и безопасности;
- координация внешней политики, защита и обеспечение коллективных и национальных интересов государств-членов ОДКБ на международной арене.

Вместе с тем, несмотря на заявленный приоритет по повышению эффективности механизмов координации внешнеполитической деятельности государств-членов, существует проблема единства целей и ценностей, на основе которых строится деятельность Организации.

ПРОБЛЕМЫ ЦЕЛЕЙ, ЦЕННОСТЕЙ И ЕДИНСТВА ОДКБ

Оценки деятельности любой организации строятся на анализе ее эффективности. Однако, эти критерии не всегда универсальны и работают не для всех типов региональных организаций. Традиционно основным критерием эффективности считается *функциональность*, под которой понимается развитость правовой базы и институциональных структур, а также их применение на практике. Вместе с тем, представляется, что для эффективной деятельности важны и *общие цели и ценности*, которые как раз и лежат в основе представлений государств-членов о функциональности. При этом цели и ценности участников региональных организаций значительно различаются в западном и незападном мире.

Особенности незападного регионализма

Происходящие на постсоветском пространстве процессы часто не вписываются в существующие западные теоретические построения, «выпадая» из закономерностей, выявленных на примере западных же региональных процессов.

Политическая интеграция в большинстве своих определений предполагает или подразумевает: делегирование полномочий на наднациональный уровень; достаточно четкие этапы/стадии развития и предопределенный результат (например, создание единого сообщества); ориентацию на ЕС как модель. Другими словами, основные теории интеграции имеют определенную ценностную ориентацию и предполагают некоторый конечный результат процессов межгосударственного сотрудничества. Поэтому при применении таких нормативных теорий нежелание постсоветских государств делегировать полномочия на наднациональный уровень и их усилия максимально сохранить суверенитет трактуются как институциональная неразвитость региональных организаций постсоветского пространства.

Однако в последнее десятилетие набирают обороты исследования незападной интеграции и регионализма, в соответствии с которыми незападные региональные организации просто построены по другому принципу, а их структура и процессы принятия решений полностью соответствуют региональным задачам и, поэтому, могут считаться эффективными. То есть оценки эффективности деятельности той или иной региональной организации могут кардинально отличаться в зависимости от применяемой теории. Более того, в настоящее время Евросоюз все чаще начинает рассматриваться не в качестве идеальной модели, а, скорее, в качестве исключения, потому как европейская интеграция – явление, по сути, уникальное, не имеющее аналогов в других регионах мира.

Результаты исследований неевропейского регионализма весьма интересно сравнить с практикой развития постсоветских организаций и ОДКБ, в частности. Сравнительный анализ таких организаций, как Африканский союз, Лига арабских государств, АСЕАН, Организация

американских государств, показал, что в развивающемся мире для региональных организаций важны не столько необходимость совместного решения проблем (общая внешняя угроза, либерализация торговли и т.п.), а скорее разделяемые подходы относительно суверенитета, выживания режимов, невмешательства и т.д.

Как представляется, стимулом сотрудничества в рамках ДКБ в 1990-е гг. для его членов было скорее стремление сохранить остатки советской ценностно-идеологической общности, чем потребность в отражении внешних угроз. Этим может объясняться неразвитость функциональности механизмов ДКБ в тот период. Новая ценностно-идеологическая ориентация Молдавии, Туркменистана и Украины обусловила отсутствие интереса к участию в ДКБ после распада СССР. Смена внешнеполитической ориентации Грузии, Азербайджана и Узбекистана к концу 1990-х гг. привела к их выходу из Договора. Отсутствие интереса к функциональному наполнению ДКБ со стороны ряда государств-членов обусловило его многолетний «простой».

После создания ОДКБ изменяется соотношение функционального и ценностного наполнения деятельности. При растущей многовекторности политики всех государств-членов, включая Россию и, особенно, страны Центральной Азии, общая институциональная идентичность становится относительно менее значимой. В то же время активно развивается функциональное измерение. Но такая тенденция создает определенные проблемы для сплоченности Организации, что будет рассмотрено далее.

Один из важных выводов исследований по незападному регионализму заключается в том, что более формализованные региональные организации с развитой институциональной структурой не обязательно позволяют сотрудничать более эффективно. Если оценивать эффективность неевропейских региональных организаций именно с точки зрения их изначальных целей (таких, как сохранение суверенитета), то слабые (по сравнению с европейскими) институты помогли слабым государствам легитимизировать свой суверенитет, т.е. выполнили свою функцию. Исследования показывают, что чем менее устойчивы внутриполитические режимы, тем меньше полномочий для вмешательства во внутренние дела имеют региональные организации. Потому что их цель состоит в сохранении суверенитета, а не в его «размытии» путем передачи полномочий на надгосударственный уровень.

Однако по мере своего развития региональные организации могут сталкиваться с новыми задачами – например, с необходимостью гуманитарной интервенции. В таких случаях изначальная правовая и институциональная структура организации вступает в противоречие с вызовами времени и ограничивает возможности вмешательства во внутренние дела.

Опережающая интеграция

Указанные особенности в определенной мере характерны и для ОДКБ, которая к середине 2000-х гг. обладала необходимыми инструментами вмешательства (коллективные силы быстрого развертывания Центральноазиатского региона) и желанием действовать. Но общая ориентация ее членов на невмешательство во внутренние дела вошла в определенное противоречие с новыми задачами в сфере безопасности. Так, в 2005 г. в ходе «тюльпановой

революции» в Киргизии ОДКБ была готова вмешаться, но президент страны А.Акаев от помощи отказался, назвав происшедшие события «внутренним делом». Создается впечатление, что *развитие структур и механизмов ОДКБ опережает готовность государств-участников использовать открываемые благодаря этому возможности.*

Эта тенденция подтверждается дальнейшими событиями и процессами, которые, на первый взгляд, могут выглядеть парадоксально. С одной стороны, ОДКБ после череды «цветных революций» отреагировала на изменение характера угроз безопасности, которые приобретают внутренний характер, адаптировав сценарий ежегодных учений Коллективных сил быстрого развертывания «Рубеж». Например, в 2005 и 2006 гг. в сценариях учений присутствовал такой элемент, как «недовольство местного населения результатами выборов, чем спешат воспользоваться вторгающиеся с территории Афганистана боевики, которые стремятся создать в ЦА исламский халифат». Напомним, что в тот период в состав ОДКБ вернулся Узбекистан на фоне резкого ухудшения отношений с США после андижанских событий мая 2005 г., за чем последовало выдворение американских военных с базы в Ханабаде. Одной из причин возвращения можно считать надежду на помощь ОДКБ в случае повторения попыток «революции».

Вместе с тем, когда реальный повод вмешаться повторился в Киргизии в 2010 г., политическое решение об использовании ОДКБ так и не было принято. Во второй раз государства-участники сразу заняли принципиальную позицию: 8 мая 2010 г. на неформальном саммите ОДКБ в Москве была принята декларация по Киргизии. В нее по предложению Белоруссии была включена формулировка о «неконституционной смене власти», что несомненно обидело новое руководство Киргизии, но не помешало временному правительству обратиться в Организацию с просьбой ввести миротворческий контингент хотя бы на ключевые объекты инфраструктуры после беспорядков на юге Киргизии в июне 2010 г.

Действительно, формально ОДКБ может вмешаться в конфликт только при запросе со стороны государства-члена. Однако просьба поступила не в ОДКБ, а непосредственно России, которая на тот момент председательствовала в Организации. До ОДКБ данное обращение даже не дошло и формально обвинять ОДКБ в бездействии нельзя. Организация, как представляется, была готова вмешаться, учитывая, что к этому времени уже были сформированы Коллективные силы оперативного развертывания, призванные реагировать как раз на новые вызовы и угрозы.

О том, что нежелание вмешиваться объяснялось именно позицией государств-членов, а не отсутствием правовой базы или механизмов реагирования в рамках ОДКБ свидетельствует позиция, сформулированная в Декларации Ташкентского саммита Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) 11 июня 2010 г. (напомним, что состав организаций почти полностью пересекается): «В свете событий в Кыргызской Республике государства-члены подтверждают принципиальную позицию о взаимной поддержке государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности. Они выступают против вмешательства во внутренние дела суверенных государств, а также действий, способных вызвать напряженность в регионе, за разрешение любых разногласий исключительно политико-дипломатическими методами путем диалога и переговоров».

Процессы стабилизации обстановки в Киргизии были обсуждены на неформальном саммите ОДКБ в Ереване в августе 2010 г. На нем было принято решение о разработке поправок в уставные документы для создания более эффективного механизма кризисного реагирования ОДКБ для действий в схожих ситуациях в будущем. Соответствующие изменения были внесены в Договор о коллективной безопасности и Устав на сессии Совета коллективной безопасности (СКБ) ОДКБ 10 декабря 2010 г. в Москве. Так, в главу 8 Устава ОДКБ было внесено положение о том, что государства-члены «принимают меры к созданию и функционированию в рамках Организации системы реагирования на кризисные ситуации, угрожающие безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету государств-членов».

Таким образом, ОДКБ получает правовую основу для реагирования не только на внешние угрозы суверенитету, но и на внутрисоюзные кризисы. Кроме того, теперь в случае спорных ситуаций ОДКБ сможет обходить принцип обязательного консенсуса при принятии решений, т.к. Организация переходит на схему, при которой решение может приниматься ограниченным числом участников при отсутствии явно выраженного протеста незаинтересованного в конкретном вопросе государства-члена. Документы по кризисному реагированию находятся на стадии ратификации и еще не вступили в силу.

Как оказывается возможным, что по отдельности государства не готовы к определенным политическим решениям и действиям, а в рамках региональной организации сотрудничество идет с некоторым «забеганием вперед»? С точки зрения теорий, в частности, неофункционализма, объяснение имеется. Государства-участники устанавливают условия первоначального соглашения, но не являются единственными, кто определяет направления и степень интеграционных изменений. На процессы также оказывают влияние секретариат региональной организации, региональные бюрократические элиты и группы интересов, которые используют «неожиданные последствия». Такие последствия возникают, когда государства соглашаются отдать часть полномочий для реализации ограниченных задач на наднациональный уровень, а потом осознают, что это оказывает влияние и на другие сферы их региональной деятельности. Другими словами, сотрудничество в рамках любой международной организации – это всегда больше, чем просто сумма внешних политик государств-членов. У любого институционализированного сотрудничества появляется своя логика развития, которая начинает влиять и на процессы принятия решений его участниками.

Отставание намерений государств-участников ОДКБ выходить на новый уровень взаимодействия от возможностей Организации приводит к ослаблению внутренней дисциплины при принятии решений и инициативности со стороны ее участников.

«Особые мнения», проблема консенсуса и единства

ОДКБ из-за нежелания «выносить сор из избы» вполне логично старается замалчивать противоречия между государствами-членами, что приводит к обратному эффекту. Вместо того, чтобы увидеть полноценную региональную организацию, в которой происходят реальные дебаты и каждое государство имеет одинаковый политический вес, внешние наблюдатели, очевидно, во многом по аналогии с ролью США в НАТО, делают выводы о якобы неоимперских амбициях России и навязывании ею собственных приоритетов. Если же ситуация

была именно такой, то, скажем, Узбекистану не удалось бы фактически заблокировать некоторые инициативы по развитию ОДКБ. В частности, зарубежным экспертам следует иметь в виду, что именно «особая позиция» Ташкента по афганскому вопросу не позволяет ОДКБ принимать меры по подготовке к более эффективному реагированию на ситуацию, которая неизбежно будет меняться в процессе вывода войск международной коалиции из Афганистана. Если бы Россия действительно могла «продать» любое решение, то не возникал бы вопрос о внутренней дисциплине.

Узбекистан часто обвиняют в неконструктивном поведении – как в двусторонних отношениях с центральноазиатскими соседями, так и в политике в рамках региональных организаций. В частности, в качестве примеров такого поведения называется отказ от участия в неформальных саммитах ОДКБ (Боровое, декабрь 2008 г.; Москва, май 2010 г.; Ереван, август 2010 г.; Астана, август 2011 г.) и некоторых других официальных мероприятиях.

Ташкент не подписал ряд документов о силах и средствах системы коллективной безопасности ОДКБ, Положение о порядке реагирования на кризисные ситуации, ряд документов по КСОР, не участвует в миротворческих силах. Считает нецелесообразными функционирование КСБР и создание региональной группировки войск на их основе. Выступает против установления отношений ОДКБ с НАТО и не заинтересован в развитии отношений организации с ОБСЕ и Евразийским экономическим сообществом (ЕврАзЭС). Высказывает «особую позицию» по вопросу постконфликтного обустройства Афганистана, фактически препятствуя формированию единой линии ОДКБ в отношении Афганистана. Хотя в целом он подробно не аргументирует свою позицию, но общие упреки можно свести к неучету его национальных интересов и недостаточной проработанности принимаемых документов.

В свое время претензии к работе ОДКБ предъявлялись и белорусской стороной. В частности, речь шла о том, что не был задействован механизм коллективных консультаций по вопросу о размещении американских баз в Киргизии. Но в целом Белоруссия проявляет себя как активный участник Организации. В качестве действующего председателя ОДКБ (с декабря 2010 г.) Минск предложил широкую и конструктивную повестку дня, которая, впрочем, во многом была ограничена из-за позиции Ташкента.

На первый взгляд, Узбекистан своим поведением мешает деятельности организации. Но напомним, что в 1999 г., когда у него возникли сомнения в дееспособности ДКБ, он без лишних претензий просто вышел из Договора. Точно так же в 2008 г. Узбекистан приостановил свое членство в ЕврАзЭС. Экспертное сообщество ожидало и скорого выхода из ОДКБ, однако этого не случилось. Это может означать, что Ташкент все еще верит в будущее Организации.

Многочисленные исследования поведения различных социальных групп показывают, что внутригрупповые конфликты и столкновения учащаются по мере роста организованности группы. По отношению к «еретикам» можно судить о степени сплоченности группы. Благодаря Узбекистану остальные члены ОДКБ наконец-то начинают осознавать реальную, а не декларативную общность интересов и целей, что показал последний неформальный саммит в августе 2011 г. И болезненная реакция на поведение Ташкента свидетельствует о том, что ОДКБ действительно начинает представлять собой интегрированную группу с достаточно стабильными связями между ее участниками.

Возможны два типа реакций остальных членов ОДКБ на политику Узбекистана: исключить Ташкент из Организации (формальные основания для этого есть) или игнорировать его претензии, пока он сам не выйдет. Известно, что борьба с внутренним «диссидентом» всегда помогает сплочению группы.

Второй предполагает понимание того, что конфликт способствует выявлению противоречий, осознанию общих интересов и правил взаимодействия, которые до этого находились в «спящем» состоянии. Ташкент вернулся в Организацию не просто на волне опасений за будущее режима после андижанских событий, но и со своим пониманием целей и стратегии развития ОДКБ. Практика показывает, что чаще всего в конфликт с лидерами вступают те члены группы, которые занимают наиболее активную позицию.

Необходимо подчеркнуть, что многовекторность внешней политики новых независимых государств (ННГ) и «разноскоростная и многоформатная» интеграция на постсоветском пространстве имеют свои преимущества. Если бы на постсоветском пространстве существовала только одна региональная организация – СНГ, то любой конфликт в ее рамках был бы чреват переносом конфликтных отношений с одной на все сферы взаимодействия. Нечто подобное произошло с Грузией: конфликт с Россией привел к политическому решению Грузии о выходе из СНГ; в результате оказалось недействительным огромное число соглашений, что нарушило функциональное взаимодействие Тбилиси с другими странами СНГ по всем направлениям, а также с Россией в неполитических сферах.

Исходя из этой же логики, многофункциональность ОДКБ позволяет организации сохранять в своих рядах государства, которые не заинтересованы во взаимодействии по всему кругу вопросов и могут выбрать наиболее привлекательные для себя направления сотрудничества. Многофункциональность уравнивает разновекторные интересы Белоруссии, Армении и стран Центральной Азии.

«Идеологическая составляющая» ОДКБ: цели и ценности

Итак, на нынешнем этапе деятельности ОДКБ ее различные структуры и механизмы в определенной мере доказали свою функциональность. Однако представляется, что эффективность ОДКБ во многом зависит и от внешних факторов, под которыми понимается признание со стороны других региональных и внерегиональных организаций, а также великих держав. Причем не только формальное, но и признание *de facto*, которое будет сопровождаться содержательным сотрудничеством.

В последние десятилетия на международной арене коллективные действия государств нередко имеют приоритет перед индивидуальными. Так, даже проблемы внутригосударственной дестабилизации все чаще становятся предметом коллективной реакции международного сообщества.

Россия не может оставаться в стороне от происходящих процессов. Ее участие может происходить путем присоединения в той или иной форме к усилиям международных организаций и коалиций как еще одного из государств. Другой вариант – использование *коллективного инструмента* кризисного реагирования, в том числе на внерегиональном уровне, а именно – ОДКБ.

В современном глобализированном мире из-за во многом трансграничного характера вызовов и угроз невозможно быть эффективной организацией только за счет выполнения внутренней стабилизационной функции в своей зоне ответственности.

В свою очередь, превращение ОДКБ в мощный международный инструмент реагирования потребует повышения реальной эффективности Организации, что трудно осуществить без решения двух взаимосвязанных проблем: укрепление единства и усиление внутриорганизационной дисциплины государств-членов, о чем было сказано выше, а также адаптация к потребностям трансрегионального реагирования.

В настоящее время возникает целесообразность разработки внятной, заявляющей цели и ценности идеологической составляющей ОДКБ, понятной как государствам-членам, так и международным партнерам. Проблемы с внутриорганизационной дисциплиной и отсутствие должной политической воли активно использовать потенциал структуры могут быть обусловлены тем, что государства-участники просто не понимают, ради чего они сотрудничают.

Сравнительный анализ западных и незападных региональных организаций безопасности показывает, что ОБСЕ, НАТО и Европейский союз ориентируются на либеральную идеологию. Она подразумевает либерально-демократическое управление в самих государствах-членах и организации в целом, а также многостороннее разрешение конфликтов. Для незападных же организаций основной идеологией, особенно на этапе создания, чаще выступают разные формы панконтинентализма (панарабизм, панафриканизм и т.д.). В отличие от ЕС и НАТО, для незападных организаций характерно идеологическое разнообразие государств-членов, а демократичность политической системы стран-участниц не является критерием членства.

ОДКБ пока не имеет внятной идеологии. Это отчасти объясняет определенное непонимание международным сообществом того, чего хочет и к чему стремится Организация. Представляется целесообразным сформулировать общую идею таким образом, чтобы она выполняла одновременно внутреннюю и внешнюю функции – сплочения государств-членов и формирования международной репутации.

На фоне мирового финансового кризиса, революций в арабском мире и «цветных революций» на постсоветском пространстве такой объединяющей идеей все больше становится *идея внутривосточной и социально-экономической стабильности при соблюдении всех международных норм и правил поведения*. При этом постепенно происходит отход от принципа невмешательства, что показал и последний неформальный саммит Организации в августе 2011 г. Вместе с тем, заметим, что общий тон западных публикаций по результатам саммита был скорее настроенным из-за различающихся подходов к пониманию принципа стабильности.

Дилемма «демократия–стабильность»

Как Запад, так и государства-члены ОДКБ рассматривают стабильность в качестве приоритетной цели. Однако Россия и постсоветские страны (как, кстати, и Китай) считают существующие на постсоветском пространстве режимы стабилизирующим фактором, в то время как Запад, напротив, оценивает режимы в большинстве стран ОДКБ как фактор дестабилизации. Западными экспертами отмечается, что центральноазиатские страны ОДКБ опасаются западной политики демократизации, которая, по их мнению, является вмешательством

вом во внутренние дела «молодых» демократий, а также может способствовать росту радикальных исламистских настроений. Между тем, как полагают эксперты, подавление исламистских течений и может привести к дестабилизации.

И хотя «цветные революции» показали западным странам, что смена режима не обязательно приводит к установлению демократии, если нет условий для ее создания, их эксперты по-прежнему считают, что российская финансовая помощь оказывает определенное модернизирующее влияние лишь на экономику и что такая стратегия Москвы подавляет политическое развитие, поощряя и экономически поддерживая местные «авторитарные режимы».

Политическое влияние России в регионе обеспечивается тем, что Москва, в отличие от западных стран, не привязывает оказываемую помощь к политическим обязательствам, что особенно ценно для государств ЦА. В странах Центральной Азии существуют опасения по поводу китайского влияния. Россия же воспринимается как более близкий по менталитету партнер. Поэтому именно Россия (а не Китай и не страны ЕС) преимущественно воспринимается в регионе таковым при развитии политической системы.

У Запада есть определенная «философия» безопасности и стабильности, понимаемых как развитие демократических институтов. В этой связи необходимо отметить, что восприятие Россией политики Запада в центральноазиатском и кавказском регионах может объясняться не только реальным столкновением интересов, но и исторически обусловленными различиями в понимании соотношения экономических и политических факторов развития и сотрудничества.

Западный подход заключается в том, что именно политические права и свободы создают основу для экономического развития и, следовательно, стабильности, в том числе в сфере безопасности. Отсюда и излишняя – на взгляд Москвы – политизированность проектов НАТО и ЕС на постсоветском пространстве. Российский же подход к бывшим республикам СССР заключался до недавнего времени в поддержании политического влияния в регионе путем прямой или косвенной экономической помощи. В свою очередь ряд постсоветских стран воспринимает программы Евросоюза и НАТО скорее как политизированные.

Также следует отметить, что в России и других постсоветских странах нормативный подход Запада к вопросам стабильности и безопасности при одновременном акценте на энергетическое сотрудничество оценивается как политика «двойных стандартов», при которой реальные весьма прагматические интересы вступают в противоречие с продвигаемыми ценностями. Для стабильного получения энергоносителей с постсоветского пространства Западу нужна стабильность в самих постсоветских странах, и он готов закрыть глаза на «авторитарные элементы» этой стабильности. Для Запада основную сложность составляет на текущем этапе дилемма: отказаться от своих нормативных принципов, которые, как показала практика, не работают или плохо работают в регионе постсоветских государств, или же постараться адаптировать их таким образом, чтобы они были «реалистично операциональными». Вместе с тем, как представляется, второй вариант трудно реализуем без участия России, которая, в отличие от Запада, обладает «инсайдерским» пониманием сути происходящих в постсоветском регионе внутривнутриполитических процессов.

Партнерство в сфере безопасности ради модернизации в сфере политики

Проведенный анализ показывает, что на каждом этапе сотрудничества в рамках ДКБ/ОДКБ постепенно изменялось соотношение функционального и ценностного измерений.

Наименьшим общим знаменателем для сотрудничества в рамках ДКБ в 1990-е г. были коллективная оборона против внешней угрозы и попытка сохранить остаточную советскую идентичность в военной сфере. Однако оборонные союзы по природе консервативны. Поддерживать статус-кво – это *raison d'être* их существования и деятельности. Но в этом и слабость оборонных и чисто военных союзов. Они реактивны, запаздывают в своих действиях (если не считать агрессивных альянсов, созданных для нападения первыми и завоевывания чужих территорий), готовятся к уже прошедшей войне.

Если ОДКБ – не оборонный союз старого типа для борьбы с неактуальными угрозами, а интегративная организация безопасности нового типа, она не может и не должна строить свою стратегию преимущественно на негативных и вторичных сценариях отражения угроз. Нужны позитивные, проактивные цели и ценности развития Организации. Позитивные – в том смысле, что такие цели и ценности должны работать и в случае, если негативистский сценарий войн и нападений не реализуется и базовые функции «обороны», «отражения» не будут востребованы.

Второе десятилетие существования Договора (оно же – первое десятилетие существования ОДКБ уже как Организации) прошло под знаком сохранения стабильности и суверенитета независимых государств-членов. Созданы структуры гибкого реагирования на разные типы кризисов, изменена правовая база для обоснования вмешательства с целью стабилизации обстановки при запросе со стороны государства-члена.

В третьем десятилетии может и должна быть поставлена задача *«партнерства безопасности ради модернизации»* – дополнения охранительных, стабилизирующих функций Организации инновационными, развивающими функциями, модернизирующими объединившуюся группу уже не столь новых независимых государств.

В свою очередь *глобализация функций ОДКБ усилит обратное воздействие на государства-члены*. Обращение к более тесному взаимодействию с международными организациями, функциональный выход за пределы постсоветского пространства, стремление не отстать от современного уровня военных технологий, освоить сетевые технологии, принимать полноценное участие в современных международных операциях мирового сообщества в кризисных регионах и учитывать мировой опыт – все это может способствовать тому, что структуры и программы ОДКБ станут важным элементом модернизации стран и обществ. Пусть даже этот процесс коснется в основном сферы безопасности и военного дела, а также «смежных полей» – развития технологий, совместного обучения, налаживания механизмов международного сотрудничества.

ОДКБ может и должна стать *инструментом достижения «оперативной совместимости»* (в самом широком социально-политическом и экономическом смысле слова) стран-членов ОДКБ с другими ведущими державами и международными организациями планеты.

ОДКБ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В настоящее время борьбой с новыми вызовами и угрозами занимается не только ОДКБ, а целый ряд региональных и международных организаций. Вместе с тем, подобная ситуация приводит не столько к появлению кумулятивного эффекта (повышение эффективности в результате однонаправленных действий различных субъектов), сколько к дублированию функций и финансирования. *Представляется необходимой ревизия существующих программ и механизмов борьбы с новыми вызовами и угрозами в рамках различных организаций для выявления дублирующих друг друга форматов и оптимизации использования материальных и нематериальных ресурсов.*

Можно условно выделить два «круга» организаций с пересекающимися функциями.

Постсоветские организации – региональные организации с российским участием (СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС, ШОС), деятельность которых сосредоточена на постсоветском пространстве.

Международные внерегиональные организации – межгосударственные организации с политическими эпицентрами вне постсоветского пространства, которые в том или ином качестве присутствуют или заявляют интересы на постсоветском пространстве (ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО).

Учитывая во многом совпадающий состав и пересекающиеся функции таких организаций, как ОДКБ, ШОС, ЕврАзЭС, неизбежна повышенная финансовая нагрузка на отдельные государства. В группе постсоветских организаций необходим особенно тщательный анализ пересекающихся программ и механизмов, что создаст основу для разработки программы по *постепенной трансформации пересекающихся форматов сотрудничества* в борьбе с новыми вызовами и угрозами *в форматы взаимодополняющие.*

Например, параллелизм в деятельности ОДКБ и ШОС по проблематике новых вызовов и угроз очевиден даже для руководства организаций. Однако существующие механизмы координации деятельности предполагают лишь обмен информацией между секретариатами. В качестве решения проблемы пересечения функций ОДКБ предлагает процедурно присоединить представителей Китая к уже созданным механизмам консультаций по антитеррористической деятельности и другим вопросам региональной безопасности.

Одним из способов избежать параллелизма может стать разделение функций по принципу китайской формулы работы с «корнями» (социально-экономические проблемы) и «ветвями» (угрозы и вызовы безопасности) проблем. ШОС может взять на себя ответственность за улучшение социально-экономической ситуации, борьбу с бедностью, которая становится причиной экстремистских настроений и подталкивает людей к участию в нелегальном трафике. ОДКБ же имеет достаточно эффективные механизмы для борьбы непосредственно с

новыми вызовами и угрозами безопасности – наркотрафиком, экстремизмом, нелегальной миграцией из третьих стран.

Инициативу по разработке программы ревизии и оптимизации могла бы взять на себя Россия как государство, которое вносит значительный вклад в бюджет региональных организаций и одновременно имеет существенное влияние на формирование их повестки дня. Особенную актуальность программа оптимизации расходов приобретает в период относительного ослабления экономик стран-участниц СНГ в результате мирового финансово-экономического кризиса, а также изменения стратегии США в Афганистане, что, вероятно, приведет в среднесрочной перспективе к возрастанию уровня угроз, исходящих из этого региона.

Но России необходимо предварительно определиться с национальными приоритетами относительно постсоветских региональных организаций. Например, на политическом уровне предпочтение отдается ШОС как организации со значимым потенциалом международного влияния. А на практике многофункциональное сотрудничество в сфере региональной безопасности с конкретными результатами осуществляется в рамках ОДКБ.

Возможности влияния России на принятие решений по проблемам новых вызовов и угроз с организациями второй группы ограничены, по сравнению с первой. *Взаимодействие с международными организациями следует развивать путем объединения усилий на уровне организаций (ОДКБ плюс НАТО, ШОС плюс ЕС и т.п.).*

Вместе с тем, как показывает практика, с развитием сотрудничества в формате «организация на организацию» возникают определенные сложности. Например, ОДКБ имеет хорошие связи с ООН и ОБСЕ, но ни ЕС, ни НАТО пока не рассматривают ОДКБ в качестве партнера. В то же время антинаркотическая операция ОДКБ «Канал» привлекает с каждым годом все больше наблюдателей – от Боливии, Колумбии, Пакистана и Ирана до Испании, Италии, стран Балтии и США. Сотрудничество по антинаркотическому треку ОДКБ и НАТО могло бы существенно повысить эффективность действий обеих организаций на афганском направлении, создавая кумулятивный эффект.

Нежелание ЕС и НАТО сотрудничать с постсоветскими организациями на институциональном уровне объясняется сохраняющимися разногласиями на ценностном уровне, которые так и не были преодолены, несмотря на призывы России отойти от идеологического противостояния времен «холодной войны». Вместе с тем, на фоне расхождений относительно политических целей и ценностей наблюдается совпадение позиций по вопросу необходимости борьбы с новыми вызовами и угрозами, в том числе и на постсоветском пространстве. Тем более, что новые вызовы, как правило, исходят от негосударственных акторов, что позволяет отойти от излишнего идеологизированного восприятия.

По всей видимости, для преодоления некоторых проблемных вопросов следует подумать о целесообразности развития сотрудничества *на уровне отдельных программ* на пути к *возможному институционально-правовому оформлению* сотрудничества постсоветских организаций с международными – прежде всего, ЕС и НАТО. К таким программам, например, относятся антинаркотическая программа Европейской Комиссии КАДАП и операция «Канал» в рамках ОДКБ.

Такой подход вполне вписывается в продвигаемую Россией концепцию «сетевой дипломатии», «дипломатии гибких альянсов». В теориях международных отношений сетевое взаимодействие как раз предполагает взаимодействие на уровне министерств, ведомств по конкретным программам вместо иерархического взаимодействия на высшем уровне или уровне организаций в целом. Сетевой подход к взаимодействию между организациями не только позволит в среднесрочной перспективе повысить эффективность борьбы с конкретными проблемами безопасности на практическом, а не декларативном уровне. Он может также содействовать институционально-правовому оформлению отношений между организациями.

В этой связи представляется полезным следующее.

Провести *ревизию существующих механизмов и инструментов* интеграции и борьбы с новыми вызовами и угрозами, составить перечень пересекающихся и дублирующих форматов и сравнить их эффективность для решения конкретных проблем безопасности.

Разработать *программу оптимизации финансирования* борьбы с новыми вызовами и угрозами в том числе на постсоветском пространстве в рамках региональных организаций. Она может включать постепенное сокращение финансирования дублирующих форматов и программ с одновременным увеличением финансирования форматов взаимодополняющих.

Продолжить *правовое оформление взаимоотношений между региональными постсоветскими организациями*. Помимо меморандумов и соглашений о пересекающихся интересах и обмене информацией следует разработать более детальные соглашения о сотрудничестве с перечислением конкретных программ и механизмов, а также способов взаимодействия.

Определить программы деятельности международных (внерегиональных) организаций, пересекающиеся по содержанию с программами постсоветских организаций, оценить потенциальную эффективность взаимодействия по конкретным направлениям, *разработать правовой механизм взаимодействия на уровне программ*.

Вполне понятны серьезные трудности данного процесса. Тем не менее, работу на международном треке нужно активизировать. Динамика изменений ситуации в мире и усиление общих угроз и вызовов требуют новых подходов и значительных совместных усилий. С преодолением различных фобий и узких интересов.

Для преодоления упомянутого параллелизма и дублирования необходима *окончательная передача функций военно-политической координации и интеграции из структур СНГ в структуры ОДКБ*. Востребован и окончательный перенос центра тяжести работы по гармонизации законодательства стран в сфере безопасности (разработка модельных законов) из Межпарламентской ассамблеи (МПА) СНГ в Парламентскую ассамблею ОДКБ. Следует отметить, что процент модельных законов, принятых МПА СНГ и затем адаптированных странами в формат действующих национальных законов, остается весьма низким. Лишь единицы из нескольких сотен принятых модельных законов на практике вошли затем в адаптированном виде в национальное законодательство группы стран. ОДКБ, в отличие от СНГ, в гораздо большей мере способна ориентировать усилия не только и не столько на разработку все новых единиц модельного законодательства, сколько на целенаправленное принятие всеми и каждой страной ОДКБ относительно унифицированных национальных законов в сфере безопасности и обороны (на базе разработок Парламентской ассамблеи ОДКБ), создающих единую правовую базу и правовое поле Организации.

Перспективной представляется идея создания *Координационного (консультативного) совета региональных организаций*. Такой совет мог бы служить для обмена информацией между различными региональными организациями по вопросам безопасности. Совет, например, мог бы состоять из ОДКБ, ЕС, ОБСЕ, ШОС, НАТО, а также представителей ООН. Если же не ограничивать его деятельность проблематикой безопасности и противодействия угрозам и вызовам, тогда логично участие в Совете и ЕврАзЭС, СНГ, Организации исламского сотрудничества (ОИС), Совета черноморских стран, Совета стран Балтийского моря, других субрегиональных межгосударственных структур.

Координационный (консультативный) совет региональных организаций может действовать как в формате ежегодных (или экстренных в период кризисов) совещаний генеральных секретарей организаций, так и в промежуточном формате взаимодействия на уровне рабочих органов, прежде всего органов кризисного мониторинга и кризисного урегулирования. Именно Совет мог бы направлять совместные наблюдательные миссии и миссии по установлению фактов в конфликтные регионы. В состав таких миссий делегировались и взаимодействовали бы представители каждой из входящих в Совет международных организаций. Даже если политические решения по итогам совместных миссий принимались бы каждой организацией отдельно, это значительно повысило бы уровень координации и согласованности.

Постоянно действующий форум для консультаций и координации действий многофункциональных региональных организаций в Евразии мог бы существенно улучшить уровень и качество международного сотрудничества.

Взаимодействие ОДКБ и ОБСЕ

Организацией универсального представительства в европейском регионе является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Сотрудничество ОДКБ и ОБСЕ развивается. Но его основная форма – координация позиций самих стран ОДКБ на заседаниях ОБСЕ. Вместе с тем, другие страны-члены ОБСЕ не поддержали ни одну из резолюций стран ОДКБ, внесенных на саммите ОБСЕ в Астане (2010 г.). Это объясняется в том числе тем, что пакет резолюций, внесенный по инициативе России и Казахстана (председателя ОБСЕ в прошедшем году), был направлен на реформу самой ОБСЕ по рецептам, сформулированным Россией еще после предшествующего саммита ОБСЕ 1999 г.

Не принят на саммите ОБСЕ в Астане в 2010 г. и «План действий», внесенный Казахстаном. Он был весьма конкретным и содержал немало полезных предложений по урегулированию конфликтов, но «забуксовал» из-за несогласованности позиций Востока и Запада по конфликтам в Грузии и Молдове. В результате принята лишь короткая и не содержащая новаций декларация по итогам саммита.

Активизация сотрудничества ОДКБ с ОБСЕ в принципе, несомненно, представляет собой правильное направление, но оно остается довольно проблемным. ОБСЕ – «медленная» организация. Между саммитами проходит по десять и более лет. Ни один запущенный ОБСЕ механизм урегулирования (по Карабаху, по Приднестровью) не привел пока к практическим результатам. А вся практическая помощь по конфликту в Киргизии свелась к выделению 33 полицейских. Поэтому в рамках сотрудничества ОДКБ следует «обгонять» ОБСЕ, разрабатывая инициативы по конфликтному урегулированию.

При этом в структурах ОДКБ вообще считают ОБСЕ не универсальным политическим представителем евразийского региона, а слабой и находящейся, в общем-то, ниже ОДКБ по роли и дееспособности организацией. В последнем пакете документов по миротворчеству, принятом в декабре 2010 г., возможность мандата ОБСЕ на миротворческие операции не предусматривается – только мандат ООН и самой ОДКБ. Между тем НАТО в свое время (в 1994 г.) на уровне решения саммита Альянса подтвердило, что готово выступать в качестве военного инструмента не только по политическому решению ООН, но и по решению ОБСЕ.

С учетом сложностей достижения консенсуса внутри Организации по разрешению конфликтов в самих странах-членах, не следует исключать возможность активизации поиска взаимодействия с ОБСЕ по использованию сил ОДКБ в операциях по мандатам международных структур. Именно практическое сотрудничество ОДКБ с ООН, ОБСЕ и другими крупными международными институтами по урегулированию региональных конфликтов является тем «пробным камнем», по которому «старые» и крупные международные организации и ведущие державы будут судить, приносит ли деятельность ОДКБ какую-то «добавленную стоимость» в обеспечение международной безопасности.

Сопоставление ОДКБ и ШОС как элементов системы региональной безопасности

Важным партнером для ОДКБ представляется Шанхайская организация сотрудничества. Сопоставляя их перспективы как двух потенциальных элементов новой системы евразийской безопасности, необходимо отметить следующее.

Несмотря на желание ряда участников политического процесса придать ШОС военное измерение, создание на ее базе полноценной организации безопасности оказалось нереалистичным. А сама организация пока выступает форматом в основном для двусторонних и многосторонних инициатив отдельных членов ШОС, не имея соответствующих структур и ресурсов для реализации всех типовых функций региональной организации, особенно в сфере безопасности.

ШОС проводит относительно регулярно антитеррористические учения стран-членов «Мирная миссия», занимается проблематикой информационной безопасности, по которой приняла на своем саммите 2009 г. конкретный план. Но в целом происходит «перепрофилирование» ШОС из сферы безопасности, с которой она когда-то начинала свое формирование, в общеполитическую, экономическую и даже гуманитарную структуру.

В то же время ОДКБ, которая в предшествующие годы позиционировала себя как организация, сконцентрировавшаяся не на «старых», а на «новых» угрозах и вызовах, могла бы в перспективе стать одной из основных опор в противодействии комплексу современных угроз и вызовов.

Хотя в политическом ключе Россия и страны Центральной Азии уделяют повышенное внимание перспективам (в том числе и глобальным) ШОС, реальное многофункциональное сотрудничество в сфере безопасности больше сосредоточено в рамках ОДКБ. В отличие от ШОС, где сотрудничество ограничивается в основном обменом информацией и согласованием общих подходов, в рамках ОДКБ проводятся совместные операции, создаются объединенные системы и общие контингенты. А это превращает ОДКБ в реальный и наиболее эффективный центр сотрудничества в сфере безопасности на постсоветском пространстве.

Проблемы и перспективы отношений ОДКБ и НАТО

Взаимоотношения с НАТО являются одним из самых «проблемных» направлений международно-политического измерения деятельности ОДКБ. С точки зрения международного права ОДКБ относится к тому же типу организаций, что и НАТО: региональная межгосударственная организация безопасности с полномочиями в соответствии с восьмой главой Устава ООН. Обе признаны ООН в этом качестве.

В отличие от НАТО, у ОДКБ имеется правовая база для развития сотрудничества с Альянсом. Советом Коллективной безопасности ОДКБ в июне 2004 г. было принято Решение об основных направлениях диалога и взаимоотношений Организации Договора о коллективной безопасности с Организацией Североатлантического договора.

Выделим некоторые положения из этого документа – к сожалению, подзабытого у нас и игнорируемого на Западе.

Во-первых, констатация близости и совпадения принципиальных позиций, официально заявленных ОДКБ и НАТО, по вопросам противодействия современным угрозам и вызовам.

Во-вторых, включение в повестку дня для консультаций и сотрудничества следующих тем: региональная и международная безопасность; противодействие международному терроризму, незаконному обороту наркотиков и оружия, организованной преступности и нелегальной миграции; нераспространение оружия массового уничтожения и ракетных технологий; укрепление пограничной безопасности; предотвращение и урегулирование конфликтных ситуаций и миротворчество; сотрудничество в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. При этом консультации ОДКБ–НАТО предлагаются в качестве дополнения к сотрудничеству государств-членов Организации с НАТО в рамках программы «Партнерство ради мира».

В-третьих, возможность использования таких механизмов развития отношений с НАТО, как двусторонний формат, формат ОДКБ–НАТО, обмен информацией, рабочие контакты Генерального секретаря Организации с Генеральным секретарем НАТО и руководством Секретариата НАТО и др.

Таким образом, Организация протянула руку Альянсу, предложив довольно подробный список тем для консультаций и сотрудничества. Но на соответствующее обращение к НАТО ответа не последовало. В следующем году из обширной повестки была выделена особо актуальная сфера – борьба с незаконным оборотом наркотиков. Но и на это предложение не было реакции.

Альянс по-прежнему не спешит с институционализацией отношений, предпочитая работать с отдельными членами Организации в рамках Совета Россия–НАТО, Совета евроатлантического партнерства (СЕАП) и программы «Партнерство ради мира». Однако, например, формат СЕАП, во-первых, предполагает лишь обмен мнениями, а не принятие и реализацию конкретных инициатив и, во-вторых, ориентирован на взаимодействие на межгосударственном уровне, но не в формате «организация на организацию».

Проблема, как она проявляется и в отношении с Россией, заключается в том, что сближение – это не вопрос предпочтения, а вопрос необходимости для Альянса. Если во взаимодействии Россия–НАТО Брюссель дал соответствующий сигнал, то в отношении ОДКБ его пока нет.

Вполне очевидно, что, как это произошло при «перезагрузке» отношений с Россией, многое зависит от Вашингтона. В феврале 2011 г. в СМИ появилась американская секретная телеграмма еще от сентября 2009 г. В ней отмечалось, что НАТО стремится активизировать сотрудничество с Россией, но считает «контрпродуктивным взаимодействовать с ОДКБ» как с «организацией, инициированной Москвой для противодействия потенциальному влиянию НАТО и США на бывшем советском пространстве». Налаживание сотрудничества «могло бы усилить легитимность того, что, возможно, представляет собой слабеющую организацию, которая способствует развитию блокового противостояния». Кроме того, утверждается далее, «ОДКБ может и далее усилить влияние Москвы на наших центральноазиатских и других партнеров в Совете евроатлантического партнерства НАТО».

Вместе с тем, представляется, что в НАТО отсутствует единая отрицательная позиция в отношении диалога. Но даже те политические силы, которые готовы обсуждать такую перспективу, все еще не имеют целостной картины потребности в нем.

В новой стратегической концепции Альянса ОДКБ не упоминается. Но в ней указано, что обеспечение евроатлантической безопасности может быть лучшим образом поддержано «широкой сетью партнерских отношений со странами и организациями по всему миру». При этом, однако, конкретный список партнеров из числа международных структур ограничивается лишь ООН и Евросоюзом с упоминанием курса на углубление сотрудничества с такими форматами, как Средиземноморский диалог и Стамбульская инициатива сотрудничества. А среди отдельных стран особое место уделено развитию взаимодействия с Россией.

В то же время в документе говорится о важности Совета евроатлантического партнерства и программы «Партнерство ради мира». Последние же включают всех членов ОДКБ.

Важным представляется то, что партнерство в целом предлагается усилить посредством «гибких форматов» в рамках или за рамками существующих структур взаимодействия. Таким образом, имеются концептуальные основы для установления отношений НАТО с ОДКБ.

Как показывает опыт, стратегическая концепция НАТО представляет собой «генеральную линию», которая может корректироваться, но не принципиально, в зависимости от появления новых угроз и обстоятельств. Так, предшествующая редакция концепции была сформулирована до известной трагедии в США в сентябре 2001 г. Трагедия потребовала внесения определенных корректив в последующие документы саммитов Альянса с акцентом на борьбу с международным терроризмом, но находящихся в «пределах принципов» базового документа.

В отличие от принятой концепции, раньше доминировал подход, согласно которому Альянс должен быть способен решать все проблемы самостоятельно – без особого взаимодействия с иными державами и организациями. Сейчас же речь идет несколько об ином. Ранее отмечалось, что при серьезном и динамичном изменении ситуации в мире происходит рост неопределенности перспектив ее развития для интересов безопасности государств-

членов Альянса. Не случайно документ оставляет, как видится, более широкое «поле для маневра», чем его предшественник. Но не случайно и то, что особое внимание сейчас уделяется взаимоотношениям с ООН и Евросоюзом, а также с Россией – особенно в сфере кризисного урегулирования.

Если сравнивать нынешний базовый документ с предыдущей концепцией 1999 г., то в списке приоритетных партнеров на сей раз на первом месте стоит ООН (почти отсутствовавшая в концепции 1999 г., где упоминалась лишь роль СБ ООН). Совет евроатлантического партнерства вместе с программой «Партнерство ради мира» переместились с первого на четвертое место.

Что касается партнерства с Россией (в списке партнеров она упомянута вслед за ООН и ЕС), то в новой концепции подчеркивается, что такое партнерство имеет «стратегическую важность в создании общего пространства мира, стабильности и безопасности». В старой редакции концепции отмечалось лишь то, что оно «играет существенную роль в обеспечении стабильности в евроатлантическом регионе». Следует обратить внимание и на положение о том, что «безопасность НАТО и России переплетены». В старой концепции на такое положение вещей не было даже намека.

Новый документ закладывает потенциал для того, чтобы по мере укрепления отношений Россия–НАТО снимать заложенные в концепции неопределенности и/или реформировать взаимодействие в двусторонних документах. Для сужения рамок негативных интерпретаций нужно предпринимать практические действия и повышать транспарентность в отношении друг друга. Чем больше определенности, тем проще планировать свою стратегию и практическую политику.

Другой вопрос – характер и масштабы потенциальных результатов взаимодействия, о чем и ведется серьезный спор, отягощенный различными стереотипами, что, в свою очередь, мешает по-новому оценить геополитическую ситуацию, дать свежие идеи и предложения. На треке Россия–НАТО еще много проблем – достаточно отметить неурегулированность вопросов вокруг системы ПРО. Их решения требуют приоритетного внимания, усилий соответствующих официальных структур.

А на направлении ОДКБ–НАТО не наблюдается даже спора и целевого обмена мнениями. Не говоря о каких-то конструктивных и конкретных предложениях – за исключением, пожалуй, афганского направления.

При этом следует отметить, что для обеих организаций в соответствии с их базовыми документами существует возможность развития гибких форм взаимодействия. Даже если речь пока не идет об их полноценном сотрудничестве, взаимодействие по конкретным проектам и соответствующим соглашениям (например, по афганскому урегулированию) вполне соответствует подходам стратегической концепции Альянса.

Дискуссии по теме «ОДКБ–НАТО» востребованы с учетом различных вариантов развития международной обстановки.

В «пакете» аргументов, лежащих в основе пессимистических или скептических экспертных оценок перспектив налаживания сотрудничества обоих институтов, отметим следующие.

Во-первых, готовность НАТО к взаимодействию будет сигнализировать о возможности поддержки ею интеграционных процессов на пространстве СНГ при главенствующей роли России и о признании за Россией права иметь свои особые интересы на этом пространстве.

В рамках такой оценки конструктивные сценарии сотрудничества двух организаций ограничиваются разрешением ситуации в Афганистане и вокруг него. В свою очередь, утверждается далее, даже если такой вариант и может быть реализован, то только под эгидой ООН – для чего потребуются принятие соответствующей резолюции Совета Безопасности. Но и в этом случае заключение двустороннего соглашения о сотрудничестве между ОДКБ и НАТО маловероятно.

Во-вторых, неизменность предпочтения со стороны НАТО развитию прямых отношений с отдельными государствами-членами ОДКБ.

В-третьих, сохранение стереотипов «холодной войны». В НАТО до сих пор считают, что Россия создала ОДКБ для противодействия Альянсу. К тому же Брюссель, по мнению скептиков, продолжает курс на обеспечение своей «военно-политической монополии». Альянс не намерен поддерживать идею коалиционной военно-политической многополярности – в первую очередь, на евразийском пространстве.

В-четвертых, «китайский фактор» и сотрудничество России и некоторых других членов ОДКБ в рамках ШОС. В этой связи особый акцент делается на возможной негативной реакции Пекина на развитие отношений ОДКБ и НАТО. В любом случае опасения со стороны Китая будут неизбежными, что чревато определенным охлаждением отношений Москвы и Пекина. Поэтому при оценке различных вариантов сотрудничества Организации с Альянсом России нужно тщательно взвешивать как реакцию Китая, так и настрой других членов или стран-наблюдателей ШОС не из числа участников ОДКБ.

В-пятых, проблемы самой ОДКБ. Сохраняются определенные разногласия внутри Организации, в том числе по географическому принципу. Проблемой является и недостаточно четкое и активное позиционирование Организации для большего понимания ее задач и планов Альянсом.

В-шестых, сохранение курса на развитие двусторонних отношений НАТО с отдельными членами ОДКБ подкрепляется тезисами о «двойной игре» некоторых участников Организации. Последние в контактах с НАТО и за спиной России, якобы, делают акцент на готовности расширять сотрудничество с Альянсом на двусторонней основе по программе «Партнерство ради мира». К тому же внутри Организации существует определенная оппозиция налаживанию сотрудничества. Соглашение между ОДКБ и НАТО может рассматриваться руководством некоторых стран как передача части функций России, играющей в отношениях с НАТО главную роль, и, следовательно, как определенное ограничение их суверенных прав во внешнеполитической сфере.

В-седьмых, планы США и НАТО по расширению своего присутствия на постсоветском пространстве, особенно в Центральной Азии, не стыкуются с интересами налаживания отношений с Организацией в целом. Эти планы могут быть реализованы через двухсторонние отношения с отдельными странами-членами ОДКБ, которая, в свою очередь, их воспринимает крайне отрицательно. Они и стимулируют критическую позицию в отношении развития взаимодействия с Альянсом внутри Организации.

В-восьмых, ОДКБ на Западе все еще воспринимается как организация, призванная поддерживать «авторитарные режимы», которые, как утверждается, сохраняются в некоторых ее странах-членах.

Наконец, в качестве отдельного отмечается «фактор Белоруссии». Считается, что критическое отношение Запада к нынешнему руководству Белоруссии является одним из препятствий для сотрудничества с ОДКБ.

По всей видимости, признание Организации как равноправного партнера НАТО встречает не только внешнее, но и внутреннее противодействие. Последнее относится не только к самой Организации, но и к позиции ряда стран-членов ОДКБ, включая Россию. И все же в отсутствие подвижек в двусторонних отношениях понятно определенное разочарование руководства ОДКБ в качестве реакции на молчание Брюсселя в ответ на инициативы по сотрудничеству.

В оценке целесообразности налаживания двусторонних отношений следует принимать во внимание, что совокупный военный бюджет всех стран ОДКБ примерно в 25–27 раз (в зависимости от методик подсчета) меньше совокупного военного бюджета стран Альянса. Поэтому «паритет» двух структур вряд ли вероятен. Но речь может и должна идти о взаимодополнении их функций в системе безопасности. Ведь рано или поздно могут возникать такие новые реалии и проблемы, с которыми этим структурам необходимо будет иметь дело.

Не следует забывать, что ОДКБ – необходимый компонент безопасности России и коллективной безопасности в регионе. Поэтому без диалога ОДКБ–НАТО обеспечение безопасности проблематично. С учетом упоминавшегося и понятного разочарования в молчании Брюсселя, в российской позиции пока не чувствуется акцента на потребности в выстраивании отношений ОДКБ с НАТО. А ведь многие вопросы, затрагивающие безопасность России, могут быть решены именно при использовании потенциала Организации – естественно, и в интересах всех стран-членов.

Для обеспечения поэтапного, постепенного и практического налаживания сотрудничества, естественно, востребованы аналитические усилия в обрисовке перспективных задач, к решению которых приближали бы осуществимые и практические меры. Нужна своевременная экспертная проработка. Даже нетривиальные сценарии стимулируют интеллектуальную активность – пусть и с выходом на согласие относительно иного сценария.

Эти усилия, в том числе междисциплинарного характера, следует активизировать. Они могут быть распределены на трех диалоговых «площадках» – во внутрироссийском диалоге, в диалоге между экспертами стран-членов Организации и в обсуждениях между экспертами России и других членов ОДКБ, с одной стороны, и стран НАТО – с другой.

Естественно, что проблематика запуска механизма взаимодействия ОДКБ–НАТО отлична от уже достаточно продвинутой темы «Россия–НАТО» и потребует более значительных усилий для достижения видимых результатов. Вместе с тем, следует отметить, что ряд проблем, которые нужно решать для развития отношений России и Альянса, во многом сходны с проблематикой ОДКБ–НАТО. На них было обращено особое внимание в прошлогоднем докладе Института.

Тем не менее, попытки реализовать такую возможность являются полезными и не только в рамках, ограниченных собственно механизмом взаимодействия ОДКБ–НАТО. Речь идет об изучении и обсуждении целого комплекса проблем безопасности, которые могут быть решены именно при сотрудничестве обеих организаций. Дискуссии «ОДКБ–НАТО» вполне могут вывести на более широкую и актуальную проблематику, чем, например, сотрудничество на афганском направлении. В том числе на проблематику евроатлантической безопасности от Ванкувера до Владивостока, вопросы Договора о европейской безопасности и др.

В качестве такого пошагового плана действий в ближайший период можно подумать о следующем.

Вполне очевидно, что двустороннее сотрудничество не должно быть самоцелью. Соответственно, нужно наладить не просто диалог, а диалог предметный и серьезный, предполагающий обоюдную полезность взаимодействия.

Россия и НАТО работают над проблемой создания «гибких коалиций» с различными странами и международными структурами. Пока тематика ОДКБ–НАТО не входит в рамки таких экспертных усилий. Поэтому обсуждения (естественно, вместе с нашими партнерами по Организации) были бы полезны, в том числе в общем контексте данной проблемы.

Этот диалог может затрагивать оценку специфических преимуществ обеих организаций в борьбе с общими угрозами. Так, одним из преимуществ ОДКБ, по сравнению с Альянсом, является наличие сложившегося механизма взаимодействия различных силовых и специальных структур по борьбе с терроризмом. А в этой сфере сотрудничество крайне востребовано.

Для экспертных усилий в процессе налаживания диалога ОДКБ–НАТО можно найти много полезного в наработках Совета Россия–НАТО (СРН). Это позволит оптимизировать работу и сосредоточиться действительно на специфических для отношений двух структур проблемах и их решениях.

В прошлогодних докладе Института «О перспективах развития отношений России и НАТО» и в совместном с Международным институтом стратегических исследований (Великобритания) материале «К стратегической концепции Россия–НАТО» была отмечена необходимость, как это вытекает из названия последнего, разработки совместной Стратегической концепции России и Альянса. В случае реализации такого проекта следовало бы обратить внимание на возможность и необходимость предусмотреть в концепции и функции для структур ОДКБ. Если существуют определенные общие угрозы, то возникает потребность в общих действиях по их нейтрализации с подключением потенциала ОДКБ.

Рассматривая варианты налаживания диалога с НАТО, нельзя не затронуть отношения с Европейским союзом. В отличие от НАТО, образованной в разгар «холодной войны», ЕС с самого начала стремился создать инструменты обеспечения безопасности, включая военную силу, для использования в условиях окончания периода конфронтации.

В Амстердамском договоре 1997 г. развитие военного направления ЕС было сориентировано на решение т.н. «Петербургских задач» – проведение гуманитарных и спасательных операций, кризисное урегулирование, миссии по установлению и поддержанию мира. Было принято принципиальное решение о формировании Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО), закрепленное Ниццианским договором 2001 г. В 2002 г.

была подписана Декларация НАТО и ЕС по ЕПБО, и Евросоюз признал за Альянсом ведущую роль в поддержании безопасности в Европе.

Подавляющая часть ресурсов, которые выделяются Евросоюзом на коллективные силы и задачи, по-прежнему привязана к НАТО и операциям Альянса. Пока не обнаруживается потребностей в военном применении «Петербургских задач» и четкого разграничения между военными составляющими ЕС и НАТО. Эта проблема остается и будет оставаться серьезным препятствием для создания Евросоюзом его собственного инструментария опоры в военной сфере.

Руководство Альянса отмечает, что сильная ЕПБО послужит на пользу НАТО. Вместе с тем, как показывает практика участия европейских стран в операциях НАТО, Европа сильно зависит от США в средствах боевого обеспечения – разведки, связи, управления, радиоэлектронной борьбы, тылового обеспечения и глобальных перебросок с применением транспортной авиации. Зависимость от Соединенных Штатов затрагивает и комплексное применение высокоточного оружия.

Что касается взаимодействия НАТО и ЕС в контексте важной для развития ОДКБ темы миротворчества и урегулирования конфликтов, то в 2002 г. был заключен ряд т.н. соглашений «Берлин-плюс», создающих механизмы использования Евросоюзом военной инфраструктуры НАТО. Пакет соглашений включал несколько элементов. ЕС мог опираться на средства и ресурсы НАТО и использовать средства Верховного Главнокомандования объединенными вооруженными силами (ВГК ОВС) НАТО в Европе. Система военного планирования Альянса должна была строиться с учетом возможности предоставления его сил для проведения операций ЕС.

Основная договоренность заключалась в том, что Евросоюз будет проводить свои операции только в том случае, если НАТО как самостоятельная организация в них не задействована, и ЕС сможет развивать свои миссии полностью автономно от НАТО. Кроме того, в штабе ВГК ОВС НАТО в Европе был сформирован штабной элемент ЕС для планирования «европейских» операций, а в штабные структуры Евросоюза делегировано представительство НАТО. При этом Альянс рассматривался как некий внешний источник, который предоставляет свои ресурсы и штаб-квартиры, необходимые для достижения требуемого уровня действий Евросоюза.

В то же время соглашения «Берлин-плюс» были скорее техническим руководством, а успех взаимодействия ЕС-НАТО во многом зависел от политической воли обеих сторон. Спорным оставался вопрос, являются ли организации союзниками или конкурентами. Так, создание штаб-квартиры ЕС вызвало в свое время серьезную дискуссию евроатлантических партнеров. В итоге была создана автономная штаб-квартира Евросоюза на базе штаб-квартиры НАТО для планирования операций, в которых ЕС использует средства НАТО, а также отдел в Секретариате Совета ЕС для планирования миссий, осуществляемых исключительно силами Евросоюза.

Вместе с тем, в рамках упомянутой конструкции до сих пор не решен т.н. «турецкий вопрос»: Турция занимает особую позицию, требуя участия в разработке и планировании любой операции ЕС, опирающейся на ресурсы НАТО. Отказ руководства Евросоюза согласиться с допуском к планированию операций не входящую в ЕС страну делает возможность функционирования механизма ЕС–НАТО весьма проблематичной.

В настоящее время активно ведется диалог по налаживанию сотрудничества в сфере безопасности по линии Россия–ЕС. По этой линии важным направлением является дальнейшее расширение контактов по проблематике кризисного урегулирования и постконфликтного восстановления. Положительный опыт совместных действий в рамках миссии ЕС в Чаде/ЦАР и операция «Аталанта» в Аденском заливе – примеры того, что Россия может эффективно выступать в роли «донора безопасности».

Однако следует учесть, что взаимодействие со структурами ЕС наталкивается на определенные ограничители бюрократического плана, несогласованность позиций стран-членов Евросоюза на российском направлении. Так, буксует формализованный диалог Россия–ЕС по «пространству общей безопасности».

Членство большинства стран ЕС одновременно и в НАТО является одним из важнейших препятствий для формирования военной составляющей Евросоюза. И серьезно затрудняет развитие диалога Россия–ЕС в сфере безопасности.

Не случайно, что по линии ОДКБ–ЕС такой диалог не ведется. Хотя уже звучат предложения по стимулированию партнерства – о совместном сдерживании и регулировании кризисов в Европе и на постсоветском пространстве через сотрудничество по линии ОДКБ–ЕПБО при ведущей роли России, Германии, Франции, Великобритании и Италии.

Вместе с тем, нужно иметь в виду, что Евросоюз пока не создает организацию совместной обороны, а потенциал участия в урегулировании кризисов прежде всего за его пределами представляет собой соединение гражданских и военно-гражданских инструментов. По всей видимости, речь идет не о росте конкуренции между Евросоюзом и НАТО, а об активизации процесса «разделения труда» между ними – с точки зрения как географии, так и различных типов операций.

Это следует иметь в виду в оценке перспектив как отношений ОДКБ–НАТО, так и отношений ОДКБ–ЕС. Организация как единственная структура на постсоветском пространстве, способная осуществлять военные операции, в этом качестве может быть партнером Евросоюза. Но интерес ЕС к ОДКБ как партнеру возникнет в случае реальных возможностей осуществления военных функций. Многое в этом вопросе зависит от позиции Альянса и США.

Какие практические предложения могут быть внесены по развитию взаимодействия ОДКБ–НАТО?

В ходе работы над доктринальными стратегическими документами, которую сейчас по решению последнего саммита разворачивает ОДКБ, следует специально поставить задачу перед разработчиками, чтобы *новые доктринальные документы ОДКБ сопрягались с новой стратегической концепцией Альянса*. Возможно, повторить практику Группы экспертов НАТО во главе с М.Олбрайт, когда предварительный проект стратегической концепции был опубликован и собраны реакция и ответы на него для учета на последней стадии формирования новой концепции Альянса.

НАТО в 2020 году: гарантированная безопасность, динамичное взаимодействие

*Анализ и рекомендации Группы экспертов
по новой Стратегической Концепции НАТО (май 2010 г.)⁴*

Разработка новой Стратегической концепции предоставляет возможность познакомить с НАТО население, которому мало что известно об организации и которое поэтому может скептически относиться к ее роли в современной жизни. Несмотря на то, что объем дел сейчас у НАТО как никогда велик, число людей, отчетливо понимающих ее ценность, уменьшилось. Лидеры Североатлантического союза должны воспользоваться этой возможностью, чтобы подчеркнуть большой вклад НАТО в международную стабильность и поддержание мира. В противном случае может получиться так, что организации не удастся сохранить общественную и финансовую поддержку, которая нужна ей для выполнения принципиально важных задач. (...)

Угрозы интересам Североатлантического союза исходят извне, но мощь организации легко подорвать и изнутри. Постоянно усложняющаяся политическая обстановка в мире может подточить сплоченность Североатлантического союза.(...)

НАТО должна рассмотреть возможность формирования новых региональных подгрупп, если страны заинтересованы в этом. Еще одна и, может быть, более предпочтительная альтернатива для НАТО – наладить более формальные связи с такими органами, как Африканский союз, Организация американских государств, Совет по сотрудничеству стран Персидского залива, Шанхайская организация сотрудничества или Организация Договора о коллективной безопасности. Подобные взаимоотношения должны быть основаны на принципах равенства, взаимного доверия и взаимной выгоды.

Важнейшей практической задачей является обеспечение хотя бы частичной оперативной совместимости контингентов КСОР и МС с контингентами Сил ответного реагирования НАТО. Видимо, должен быть разработан план мероприятий по достижению такой частичной оперативной совместимости двух альянсов.

На учения КСОР и МС не только должны приглашаться наблюдатели из штаб-квартиры и отдельных стран НАТО, но и *в сценарии учений должны вводиться элементы отработки взаимодействия контингентов КСОР и МС с контингентами НАТО в совместных операциях*. Приглашение на учения небольшого элемента (скажем, взвода десантников) из Сил ответного реагирования НАТО, поначалу для «показательных выступлений», а потом и для отработки совместных действий, вполне уместно.

В 2001–2002 гг. в рамках Рабочей группы по миротворчеству при реформированном Совете Россия–НАТО был согласован документ «Политические аспекты базовой концепции совместных миротворческих операций НАТО–России»⁵. Документ был направлен позже в ООН, ОБСЕ, ЕС, а также странам-партнерам по СЕАП. Предполагалось, что совместные операции могут вестись НАТО и Россией на основании Устава ООН и решений СБ ООН или мандата ОБСЕ, при подтверждении решений Советом Россия–НАТО. Оговаривались принципы нейтральности, транспарентности (гласности), обмена информацией, совместного планирования в ходе проведения операций. Предполагалось, что «военно-политическая оценка», «варианты военной реакции» на кризис и «концепция операции» будут согласовываться сторонами через СРН. Причем это может делаться еще до принятия решения о совместной операции и не накладывает обязательств на Россию или НАТО безоговорочно согласиться на последующее проведение совместной операции. При этом как в ходе выработки предварительных решений, так и в ходе возможной операции военные командования России и НАТО должны были докладывать свои предложения СРН как выс-

⁴ http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_63654.htm

⁵ Приложение 1 к документу NRC(C)D(2002)8

шему политическому органу по проведению операции, решения в котором, в том числе относительно цепочки командования и назначения командующих, должны приниматься консенсусом.

Сторонами были обговорены до сих пор нереализованные решения о согласовании программ обучения миротворческих сил, нацеленные на их оперативную совместимость. Также были разработаны отдельные согласованные Рабочей группой документы по оказанию гуманитарной помощи в ходе совместных миротворческих операций, по конфискации оружия конфликтующих сторон, по обеспечению совместными миротворческими силами возвращения беженцев и перемещенных лиц и по другим практическим аспектам возможных совместных операций.

На более позднем этапе была разработана также инициатива в рамках консультаций «восьмерки» по Карабаху, предполагавшая совместное российско-натовское миротворческое патрулирование и обеспечение гарантий безопасности Карабаха как первое практическое применение Концепции совместных миротворческих операций. Это представлялось политически возможным, поскольку Армения, через ОДКБ и напрямую, заинтересована в использовании миротворческого потенциала России, а Азербайджан доверяет потенциалу НАТО. На практике данная инициатива реализована не была.

Наработанные Рабочей группой по миротворчеству документы пока не получили практического применения, однако они должны быть использованы и учтены при разработке новых доктринальных положений и документов по миротворчеству в рамках взаимодействия ОДКБ–НАТО.

В отношениях Россия–НАТО на современном этапе открылось новое «окно возможностей». Целесообразно открыть такое «окно» и в отношениях ОДКБ–НАТО. Одну из таких возможностей предоставляет сотрудничество по урегулированию ситуации в Афганистане и вокруг него.

АФГАНСКОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ

Присутствие международных коалиций в настоящее время в Афганистане, а ранее – в Ираке, решая один круг проблем безопасности, приводит к появлению новых существенных проблем и противоречий во внутреннем развитии этих государств. Тем не менее, иракский сценарий относительно скорой передачи контроля над региональной ситуацией местным иракским властям, как представляется, не подходит для Афганистана. Уровень дестабилизации в Афганистане продолжает оставаться настолько высоким, что любое потенциальное сворачивание или существенное сокращение присутствия в стране международной коалиции неизбежно приведет к «экспорту нестабильности» из Афганистана на прилегающие регионы. В том числе на регионы Центральной Азии и Южного Кавказа, где у России и ОДКБ есть существенные интересы.

Проблема 2014 года

В конце июня 2011 г. президент США Б.Обама объявил о начале вывода американских войск из Афганистана уже с июля. В течение нынешнего года домой должны вернуться 10 тыс. военнослужащих, а к осени 2012 г. страну покинут еще 23 тыс. солдат и офицеров. Вывод остального контингента планируется завершить к концу 2014 г., когда все полномочия по обеспечению безопасности в стране будут переданы афганским властям. Почти одновременно Франция также заявила о постепенном выводе своих войск. Вместе с тем, дальнейшие темпы вывода войск США и их союзников будут дополнительно определены на саммите НАТО в мае 2012 г.

Международные силы в Афганистане насчитывают около 130 тыс. военнослужащих из 20 государств-членов НАТО и 28 стран, не входящих в Альянс. На момент заявления Б.Обамы в контингент входили 90 тыс. американских военнослужащих (и дополнительно 16 тыс. контрактников под командованием Международных сил содействия безопасности), 9,5 тыс. британских военнослужащих и контингенты (более 100 бойцов от каждого участника) таких стран, как Польша, Румыния, Испания, Германия, Франция, Италия, Канада и Турция. Помимо Турции в состав международных сил входят всего два государства с преобладанием мусульманской конфессии – Малайзия и ОАЭ.

Несмотря на очевидные проблемы в деятельности международной коалиции, она оценивается как один из важных ресурсов стабильности всего региона, включая Центральную Азию. Не случайно, что обнародованный еще в 2009 г. план Вашингтона приступить к выводу войск в 2011 г. укрепил атмосферу неопределенности.

Заявленные намерения Вашингтона усиливают актуальность изучения возможных последствий постепенной передачи афганским властям полномочий по обеспечению безопасности внутри страны. Последствия эти будут существенными не только для стабильности и безопасности ситуации в Афганистане и вокруг него, но и для безопасности вне региона. Такая задача, в свою очередь, неразрывно связана с задачей реформирования международного сотрудничества, более деятельного подключения других крупных акторов.

Действительно, ситуация в Афганистане является важнейшим фактором для безопасности Центральной и Южной Азии, влияет на перспективы безопасности обширного региона, включая СНГ, Ближний и Средний Восток, Китай. Причем речь идет о целом комплексе угроз, которые несет и может нести эта ситуация (конфессиональные, военно-политические, наркотрафик и др.). Вместе с тем, с учетом географического положения, этнической специфики, значительной теневой экономики Афганистан находится в зоне интересов целого ряда стран и негосударственных структур.

Сценариев возможного развития событий разработано немало. Но в значительной мере они носят негативный характер – для перспектив как внутренней стабильности, так и региональной безопасности. Более того, многие скептически относятся к основному из позитивных сценариев – такому, как быстрая (в течение двух-трех лет) победа коалиции, создание эффективных государственных институтов, закладка прочных основ гражданского общества. При этом даже в случае его реализации нельзя гарантировать необратимость перемен и невозвращения талибов к власти.

Среди сценариев, которые увязываются с усложнением проблем для безопасности региона, отметим такие, как смена нынешнего режима на режим талибов, возможность создания коалиции нынешнего режима с талибами, террористические рейды афганских незаконных формирований в Центральную Азию, расчленение Афганистана и др.

Вместе с тем, даже разгром Талибана и иных сил сопротивления, который, как представляется, пока маловероятен, не обязательно был бы ключевым критерием успеха кампании и условием для полного вывода международных сил. Отмечается значение международного присутствия как такового для последующего обеспечения внутренней стабильности, а также для «сдерживания» проблемных процессов вокруг Афганистана.

В сценариях сепаратистского разделения Афганистана на север и юг, предсказывающих возможность стабилизации ситуации на севере, отсутствует четкое понимание того, как будут развиваться события на юге страны и какое воздействие они окажут на Пакистан и ситуацию в Южной Азии в целом.

Боеспособность нынешних вооруженных сил Афганистана пока не дает возможности эффективно противостоять группировкам талибов на южном и восточном направлениях. Считается, что в результате прекращения действий международной коалиции талибы неизбежно сохранят или установят контроль над большей частью южных и восточных районов, заселенных преимущественно пуштунскими племенами. А это, в свою очередь, может создать основу для их продвижения на Кабул и в центральные провинции страны. Поражение Кабула усилит центробежные тенденции вплоть до отделения пуштунского юга и юго-востока.

Создание «северного транзитного коридора» через территорию стран Центральной Азии стимулировало ухудшение ситуации в ранее относительно спокойных северных афганских провинциях. В результате международная коалиция стала воевать не на одном южном фронте, как до 2009 г., а на двух, включая северный. Это привело к переброске американских войск в приграничные с Таджикистаном провинции на севере для поддержки немецкого контингента. А также дало повод утверждать, что обозначился явный рост интересов Вашингтона ко всему региону к северу от Афганистана.

Если говорить об одном из наиболее опасных сценариев – доминировании талибов в масштабах всей страны, нужно напомнить, что когда они были у власти в 1990-х гг. прошлого века, то проводили активную политику проникновения в Центральную Азию. Но тогда существенный барьер на этом пути представлял Северный альянс, которому помогали Россия, Узбекистан и Иран. Нужно учитывать пуштунские корни движения Талибан и реальные проблемы в его взаимодействии с населением запада и севера Афганистана, в котором преобладают хазарейцы, узбеки и таджики.

Оценивая состав сил, воюющих против кабульского правительства и международной коалиции, можно выделить десятки группировок, отличающихся по мотивации их участия в движении. Выделим четыре основных и наиболее массовых.

Интернациональные по своему составу отряды, включающие (иногда в большинстве) неграждан Афганистана (арабы, пакистанцы, индонезийцы и малазийцы, выходцы из Бангладеш, чеченцы, уйгуры, узбеки, таджики и др.). Они управляются и финансируются неафганскими радикалистскими структурами.

Отряды с преимущественно пуштунским по происхождению составом, связанные с иностранными организациями и получающими существенную поддержку извне, в основном из Пакистана.

Пуштунские по составу отряды и группировки, воюющие по внутриафганским причинам, но финансируемые в основном из-за рубежа.

Группировки и отряды, также воюющие по внутриафганским причинам, имеющие солидную социальную базу в районах своей активности, финансируемые преимущественно за счет доходов от наркопроизводства и из других местных источников.

Данная категоризация, безусловно, весьма относительная. Существует множество разных факторов, которые усложняют картину. Но, в отличие от первых двух из обозначенных категорий, две последние имеют серьезную социальную базу. Как и в конце прошлого века, в «талибах» как собирательной альтернативной политической силе значительная часть населения видит фактор стабильности, единения и справедливости.

С учетом состава и интересов указанных категорий, в случае ухода международной коалиции у талибов будут в наличии серьезные ресурсы, в том числе, для воздействия на различные регионы за пределами страны. Возвращение к власти талибов может означать перемещение из афгано-пакистанского приграничья в страны Центральной Азии влияния исламистских вооруженных формирований. Более того, не исключается возможность непосредственного нападения талибов на южные районы прежде всего Таджикистана, а также Узбекистана.

Последнее рассматривается как менее вероятный сценарий с учетом военного потенциала стран-участниц ОДКБ. Как более реальную опасность оценивают целенаправленное, управляемое и активное проникновение диверсионно-террористических отрядов на территорию Центральной Азии, что чревато возникновением масштабной партизанской войны и может вызвать больше проблем, нежели «классический» военный сценарий.

Оба варианта требуют действий со стороны как отдельных стран Организации, так и ОДКБ в целом. А эти действия, в свою очередь, – своевременной подготовки. Поэтому в качестве паллиативного решения в случае смены власти в Кабуле может оказаться востребованной реанимация Северного альянса, обеспечивающего «буферную зону».

Активизация афганских радикалов и их союзников требует от России выполнения своих обязательств в рамках ОДКБ как в составе коллективных сил, так и на двусторонней основе. Кроме того, такая активизация создаст прямую угрозу функционированию военных объектов России и ОДКБ в Таджикистане и Киргизии.

Не исключается участие сил ОДКБ в приграничном военном конфликте, которому могут предшествовать пограничные инциденты. В частности, речь идет о недопущении проникновения вооруженных группировок талибов с афганской территории, о демонстрации военной силы и решимости отстаивать интересы коалиции с применением всех средств вооруженной борьбы, уничтожении формирований, предпринявших вторжение на территорию страны-члена ОДКБ. При этом сохранится задача избегать переноса боевых действий наземных группировок на территорию Афганистана.

С постепенным выводом международной коалиции может вырасти ответственность других крупных держав – таких, как Россия, Китай, Индия, Иран и Пакистан. Их интересы нужно иметь в виду при выстраивании вариантов создания «гибких коалиций» в перспективе.

Если ранее Китай был обеспокоен «афганским фактором» преимущественно с позиций безопасности и расширением присутствия США и НАТО у своих границ, то в последнее время одним из приоритетов становится экономическая проблематика. Речь идет прежде всего о масштабном инвестировании в разработку природных ресурсов.

Пекин не вкладывает значительные средства в реконструкцию Афганистана в рамках международной программы, по сравнению с многими другими крупными государствами. Но китайские компании выполняют работы по восстановлению инфраструктуры совместно с западной коалицией. Основной интерес Китая – разведка и освоение месторождений и создание необходимой для этого инфраструктуры.

Однако, сдерживающим фактором для экономической экспансии Китая, даже при его готовности к продолжению активной работы на этом направлении, является зависимость Кабула от позиции США и других членов НАТО, имеющих свои интересы в Афганистане. К тому же военные действия препятствуют перспективному планированию и надежности инвестиций. Поэтому стабилизация в Афганистане, помимо обеспечения безопасности, может усилить интерес Пекина к расширению своей деятельности и в конечном счете усилению своего влияния.

Следует напомнить, что позиция КНР в отношении Афганистана в значительной мере определяется проблемой сепаратистов из Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая. Определенное их количество проходит подготовку в лагерях на территории Афганистана и Пакистана.

В урегулировании ситуации позиция Пекина отличается от позиции Индии. Дели настаивает на участии в разрешении конфликта «региональных сил» – России, КНР, Ирана, Индии и государств Центральной Азии, в то время как Китай полагает ответственным за урегулирование в Афганистане Совет Безопасности ООН при ведущей роли его постоянных членов.

Индия является одним из лидеров среди международных доноров и вложила значительные средства в восстановление Афганистана. Она планирует за счет инфраструктурных проектов получить выход на рынки Центральной Азии через территорию Афганистана.

Однако, как считается, расширению участия Дели препятствует Исламабад. Так, объекты, построенные с участием Индии, подвергались атакам талибов, за которыми, по мнению индийцев, стоит Пакистан.

В целом, развитие сотрудничества с Афганистаном имеет для Индии важный и долгосрочный характер, особенно с учетом противоречий с Пакистаном.

На внешнеполитическом горизонте Ирана «афганский фактор» является одним из важнейших. Помимо наличия общей границы, Иран, как и Китай, беспокоит дислокация вблизи его территории значительных коалиционных сил США и НАТО, угрожающих в том числе его безопасности и являющихся, по его мнению, инструментом силового давления.

Иран не заинтересован в усилении враждебной шиитам «Аль-Каиды», в возвращении Талибана к власти и негативно относится к любым переговорам с талибами. Помимо экономической и культурной экспансии в зоне своего исторического влияния (Герат), Тегеран поддерживает в Афганистане шиитов-хазарейцев, ведет борьбу с наркотрафиком и с белуджским сепаратизмом. Он не скрывает, что Западу «не место» в Афганистане. Иран – последовательный партнер России в борьбе с распространением афганских опиатов.

Поддерживая на официальном уровне Кабул, Иран является одним из крупных торгово-экономических партнеров Афганистана и привлекает значительные ресурсы в проекты в западных районах этой страны. Негативное влияние на двусторонние отношения оказывают проблема афганских беженцев, которых в Иране несколько миллионов, и наркотрафик.

По мнению экспертов, Иран заинтересован в восстановлении стабильности в Афганистане. Но при этом он негативно относится к долгосрочному закреплению военного присутствия США и НАТО.

Серьезными возможностями и интересами на афганском направлении обладают страны Центральной Азии.

При оценке политики Узбекистана нужно учитывать, что север Афганистана населен преимущественно узбеками. Среди основных целей Ташкента – расширение экономических связей для большей интеграции района с Узбекистаном и создание «пояса безопасности» на севере Афганистана. В то же время считается, что политика Узбекистана усиливает сепаратистские настроения в Афганистане с возможным отделением узбекской и узбекско-таджикской частей страны.

Узбекистан исключает военное решение афганской проблемы и обращает внимание на необходимость преодолеть социальные конфликты, учитывать при урегулировании ситуации конфессиональную и национальную специфику афганцев. Вполне понятна и оценка того, что нейтрализация источников расширения базы терроризма является одним из главных путей для решения афганской проблемы.

Узбекистан блокирует целый ряд инициатив ОДКБ на афганском направлении, предлагая альтернативную «архитектуру» урегулирования – по формуле «6+3» (включающей страны-соседи Афганистана, в том числе Туркменистан и Пакистан, а также НАТО и США, но исключаящей не имеющих границ с Афганистаном страны-члены ОДКБ Казахстан и Киргизию).

Туркменистан, позиционирующий себя как «нейтральное» государство, в целом заинтересован в стабилизации обстановки в Афганистане и в дальнейшем развитии широкомасштабного экономического сотрудничества. Особое внимание обращается на реализацию проекта газопровода через афганскую территорию. При этом нужно напомнить, что Туркменистан сотрудничал с Кабулом во времена правления талибов.

Казахстан активно работает на афганском направлении. Две страны взаимодействуют в рамках ШОС, ОБСЕ, СВМДА. Растет торговый оборот. В Астане прекрасно понимают значение Афганистана для обеспечения региональной безопасности в Центральной Азии.

С Таджикистаном Афганистан имеет самые тесные экономические и политические связи в Центральной Азии. В экономической сфере особое значение имеют приграничная торговля и гидроэнергетика. Ведется совместная борьба с наркотрафиком.

Вместе с тем, считается, что Душанбе воспользовался «афганской проблемой» в своих внешнеполитических интересах. Речь идет в том числе о расширении военного сотрудничества с США и получении различной помощи и кредитов.

Интересы России в афганском урегулировании имеют преимущественно политический характер и связаны с вопросами безопасности. Основными угрозами со стороны Афганистана Россия считает экспансию радикального исламизма и наркотранзит. Вместе с тем, в России не скрывают озабоченности усилением военной активности США и их союзников по НАТО в регионе.

Вопросы формирования коалиций

Вывод войск НАТО из Афганистана ставит сложнейшую (и дорогостоящую) проблему укрепления таджикско-афганской и узбекско-афганской границы и постоянного дежурства боеспособных элементов сил КСБР и КСОР ОДКБ к северу от афганской границы. Собственно, сценарии учений КСБР и КСОР и сейчас строятся на отражении предположительных прорывов с юга отрядов талибов.

Необходимо провести серию консультаций ОДКБ и НАТО, России и НАТО по постепенной и согласованной, растянутой во времени процедуре снижения вовлеченности НАТО и повышения вовлеченности других акторов в афганское урегулирование и стабилизацию. Контингенты стран ОДКБ не должны входить на афганскую территорию. Но после возможного сворачивания международной коалиции остается немало «зависающих» задач на афганском направлении, которые могут быть решены ОДКБ и с собственной центральноазиатской территории. Например, расширение программ переучивания афганской полиции, ремонт и эксплуатация вертолетной техники советского производства, сохранение «северного транспортного маршрута» для поддержания и снабжения миссий ООН, Красного Креста и других международных организаций в Афганистане.

В среднесрочной перспективе в процессе постепенного вывода войск международной коалиции из Афганистана вероятна угроза дальнейшего роста наркотрафика и дестабилизации обстановки в Центральноазиатском регионе. Поэтому предполагается, что интересы стран ЦА заключаются в сохранении военного присутствия сил международной коалиции в течение достаточно длительного периода для полной стабилизации обстановки.

Ни Россия, ни другие члены ОДКБ или ШОС не готовы и вряд ли будут готовы отправить свои контингенты для участия в операциях на территории Афганистана. Кроме того, любое предположение об участии России в афганской миссии вызовет в Афганистане негативную реакцию. Местное экспертное сообщество высказывает мнение, что любое потенциальное российское участие приведет к мобилизации и объединению разнородных сил для борьбы с Россией, чтобы «отомстить за прошлое».

Формирование региональных коалиций ОДКБ с другими международными структурами (будь-то ШОС или НАТО) для борьбы с «афганской угрозой» возможно, но в рамках зоны своей ответственности без размещения контингентов на территории Афганистана. Отметим, что целесообразно *формирование коалиций не отдельных государств, а именно региональных организаций.* Основными задачами коалиций могут стать: борьба с наркотрафиком; противодействие вылазкам исламистских экстремистов с территории Афганистана в соседние страны для дестабилизации обстановки в ЦА; усиление режима пограничного контроля и «запечатывание» границы в случае необходимости.

Задачи постконфликтного урегулирования в Афганистане взаимосвязаны, и их нужно решать в комплексе. Например, наркоторговля – одна из острых проблем не только для стран-«получателей» наркотиков, но для перспектив развития обстановки в самом Афганистане, в том числе с учетом финансовых аспектов. Соответственно, нужно решать не только проблемы пресечения наркотрафика, но и развития агропромышленного комплекса Афганистана, переквалификации населения. Известно, что до начала нынешней серии конфликтов страна экспортировала различные сельхозпродукты. Поэтому от заинтересованных стран потребуются серьезные вложения в агропромышленный комплекс Афганистана.

Однако, и этих мер будет недостаточно. Необходимо взаимодействие по самому широкому комплексу вопросов борьбы против наркобизнеса. Оно должно затрагивать дальнейшее налаживание сотрудничества международных организаций, включая ОДКБ, в том числе по линии спецслужб, финансовых структур и др. Противодействие угрозам наркотрафика представляется одним из центральных вопросов международного взаимодействия.

Если оценивать нынешнее развитие связей между Россией и США, Россией и НАТО по Афганистану, то оно затрагивает прежде всего четыре сферы. Во-первых, интенсивные консультации по поводу будущего Афганистана. Во-вторых, «северный транзитный коридор». В-третьих, борьба с наркотиками. В-четвертых, сотрудничество в рамках Совета Россия–НАТО с преимущественным вниманием к подготовке в России (на базе Института повышения квалификации МВД) афганских полицейских, специалистов по борьбе с наркотиками, а также вопросам обслуживания афганского вертолетного парка.

Как представляется, для комплексного решения данных проблем треков Россия–НАТО и Россия–США будет недостаточно. Рано или поздно возникнет потребность в налаживании полноценного сотрудничества с ОДКБ. Организация имеет серьезный опыт и потенциал для внесения важного вклада на этом сложнейшем направлении работы.

Судя по заявлениям официальных лиц США и НАТО, они не против консультаций с ОДКБ по Афганистану, включая антинаркотическую тематику. Тем более, что Вашингтон и Брюссель (как и Россия) находятся в поисках дополнительных региональных партнеров, помимо Пакистана, для решения афганской проблемы, а также новых способов взаимодейст-

вия. Но при этом делается традиционная ссылка на то, что США и НАТО нужно «понять практический смысл» сотрудничества с Организацией, «выяснить, что может быть достигнуто» с ее помощью. В этой связи, даже с учетом скептических мнений о том, что за такого рода ссылками скрывается по-прежнему нежелание Брюсселя и Вашингтона к налаживанию сотрудничества с Организацией, было бы целесообразным вновь *поднять вопрос о возможностях ОДКБ в урегулировании ситуации в Афганистане и вокруг него с конкретными предложениями*. При этом, естественно, следует исходить из того, что ОДКБ не делает какого-то «подарка», а исходит из собственных интересов и озабоченностей.

В рамках Организации действует Рабочая группа по Афганистану при Совете министров иностранных дел (СМИД) ОДКБ. По этой линии ведется анализ ситуации, прорабатываются предложения по содействию постконфликтному восстановлению Афганистана, включая противодействие исходящим из этой страны наркотической и террористической угрозам.

Как уже отмечалось, создан Координационный совет руководителей компетентных органов государств-членов по противодействию незаконному обороту наркотиков. Продолжается совместная работа, нацеленная на создание и укрепления антинаркотического и финансового «поясов безопасности» вокруг Афганистана, повышение эффективности механизмов по противодействию незаконному обороту наркотиков в рамках операции «Канал».

В июне 2010 г. принято Совместное заявление президентов России и США по Афганистану, в котором впервые зафиксирована готовность сторон изучить возможность налаживания сотрудничества международной коалиции и ОДКБ на антинаркотическом треке.

Руководство Организации видит значительное количество направлений, по которым возможно взаимодействие с НАТО. Среди них, помимо собственно ситуации в Афганистане, выделяются такие направления, как: противодействие политическому и религиозному экстремизму; кризисное реагирование; совместная работа по ликвидации чрезвычайных ситуаций. Несложно заметить, что почти все они прямо или косвенно затрагивают именно афганскую тематику.

Сотрудничество по этой проблематике, на стыке общих для стран ОДКБ и НАТО угроз позволяет, по меньшей мере, задуматься над вопросами оптимизации и специализации взаимодействия. Принимая во внимание ослабление роли традиционного военного фактора в отношениях, например, между НАТО и многими членами ОДКБ, можно было бы обсудить, какой инструментарий нужен, на какую структуру возложить большую роль, проработать модальности взаимодействия нескольких организаций для решения проблем, список которых возможно составить или спрогнозировать совместно.

В свою очередь, при таком подходе нужно работать над системой совместного реагирования на реальные вызовы через призму ситуации в Афганистане. Речь идет, в том числе, о подтверждении определенных взаимных обязательств в различных вариантах ситуаций. Это касается не только взаимодействия между ОДКБ и НАТО, но относится и к подключению таких структур, как ШОС и других заинтересованных в стабилизации этого региона организаций.

Основными задачами *коалиции ОДКБ и ШОС по сотрудничеству на афганском направлении* могут быть задачи отчасти актуальные и для других возможных коалиций. К ним, вновь отметим, относятся: борьба с наркотрафиком; противодействие вылазкам исламистских экстремистов с территории Афганистана в соседние страны с целью дестабилизации обстановки в центральноазиатском регионе; усиление режима пограничного контроля и охраны границы; оказание технической поддержки афганским министерствам и ведомствам – помощь в воссоздании экономической инфраструктуры на территории Афганистана, обучение сотрудников таможенных, пограничных, антинаркотических и прочих служб, военно-техническое сотрудничество.

Несмотря на то, что пересекающийся состав организаций во многом снижает эффект от создания коалиции, участие в совместных действиях именно организаций, а не отдельных государств позволит повысить эффективность ОДКБ и ШОС на международной арене. Коалиция позволит им отработать механизм взаимодействия и будет способствовать разграничению дублирующих функций в сфере борьбы с новыми вызовами и угрозами.

Возникновению коалиции ОДКБ и ШОС должна предшествовать тщательная разработка механизмов правового и практического взаимодействия двух структур. Напомним, что в настоящее время между ОДКБ и ШОС существует лишь Меморандум о взаимодействии на уровне секретариатов, который предполагает только обмен информацией.

Функции ОДКБ и ШОС в сфере борьбы с новыми вызовами и угрозами во многом пересекаются и дублируются. При этом именно ОДКБ имеет реальные механизмы борьбы с этими угрозами. ШОС же, хотя и создавалась на основе переговоров по приграничному урегулированию, в настоящее время сосредоточилась на решении общеполитических и экономических вопросов. Вместе с тем, создание коалиции ОДКБ и ШОС по противодействию афганской угрозе может иметь значимые преимущества для обеих организаций в случае объединения реально работающих механизмов ОДКБ с международно-политическим весом ШОС.

Сложной правовой и политической задачей станет создание реально работающего механизма принятия совместных решений в рамках коалиции ОДКБ и ШОС. Вместе с тем, пересекающийся состав членов фактически сведет основные дискуссии к обсуждению готовности Китая взаимодействовать со структурами ОДКБ. (Россия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан входят в обе организации, в ОДКБ не входит Китай, а в ШОС – Армения). При создании общих механизмов или структур придется также принимать во внимание несколько скептическое отношение структур ОДКБ и ШОС друг к другу.

Белоруссия как член ОДКБ выступает против участия своих военнослужащих в операциях вне своей территории и в целом не заинтересована в активизации деятельности Организации на афганском направлении. Вместе с тем, Белоруссия получила недавно статус партнера по диалогу в рамках ШОС и уже несколько лет активно стремится получить статус полноправного члена. Таким образом, если операции по противодействию афганской угрозе в рамках только ОДКБ могут не привлечь Белоруссию, то совместные операции ОДКБ–ШОС с большей вероятностью позволят обеспечить участие Минска, т.к. Белоруссия в рамках действий коалиции сможет продемонстрировать свою «полезность» для ШОС. (В настоящее время решено, что, несмотря на конституционные ограничения, белорусские военнослужащие (кроме срочной службы) все же могут принимать участие в действиях вне территории своей страны, но только по решению президента и при условии их личного согласия).

Участие КНР в военных операциях на территории других членов ШОС представляется крайне маловероятным. Китай пойдет на применение вооруженных сил только на своей территории и в случае серьезной дестабилизации в Центральной Азии, которая создаст реальную угрозу распространения нестабильности на Синьцзян-Уйгурский автономный район. С учетом этого было бы более возможным подключать Китай не к усилению военных или пограничных компонентов, а к оказанию финансовой помощи на афганском направлении, в том числе по программам, ведущимся другими членами организации. Поскольку Китай не проявляет заинтересованности в борьбе с афганским наркотрафиком, привлечение Пекина возможно скорее под лозунгами борьбы с экстремизмом и дестабилизацией в регионе. Эффективным также может стать привлечение Китая к расширению работ по строительству объектов инфраструктуры на территории Афганистана.

Вероятным представляется привлечение такой формы поддержки региональной коалиции ОДКБ–ШОС со стороны международных и региональных структур и отдельных государств, как *создание единого международного фонда развития Афганистана*, вклад в который могли бы делать и отдельные государства, и региональные и международные организации (ООН, ОБСЕ, МВФ, ЕС, НАТО, ОИС и пр.). В настоящее время существует целый ряд разнотипных программ помощи Афганистану и создание единого фонда способствовало бы их упорядочиванию. Кроме того, средства из данного фонда предлагается выделять не только самому Афганистану, но и тем государствам и коалициям, которые готовы способствовать нормализации региональной обстановки и бороться с исходящими с афганской территории вызовами и угрозами. Например, на фоне очевидного нежелания НАТО, а также ЕС и ОБСЕ брать на себя ответственность за борьбу с афганским наркотрафиком существует интерес многих государств к проводимой ОДКБ антинаркотической операции «Канал». В этой связи расширению операции «Канал» и дальнейшему наращиванию ее эффективности может способствовать привлечение средств из созданного фонда.

Для более активного подключения потенциала ОДКБ на афганском направлении необходимо, чтобы Россия как ведущий член Организации имела более конкретное представление о вариантах развития ситуации в Афганистане в процессе сворачивания деятельности международной коалиции. Эти варианты должны быть подкреплены анализом возможных мер – как собственно российских, так и Организации в целом.

Вполне очевидно, это задача крайне сложная, в том числе ввиду сохранения высокого уровня неопределенности. Соответственно, в ходе разработки адекватного стратегического видения необходимы интенсивные консультации как с нашими союзниками по ОДКБ, ШОС, так и с НАТО и другими международными структурами. Такая работа, затрагивая комплекс мер на внешнеполитическом, военном, экономическом и другим направлениях, потребует от России серьезных экспертных и межведомственных усилий. *Без экономической помощи, помощи в пост-конфликтной реконструкции северных провинций Афганистана, согласованной с другими международными акторами, подготовка к отражению проникновения афганских талибов в центральноазиатские страны-члены ОДКБ сама по себе не даст искомого результата.* ОДКБ должна готовиться к долгосрочным программам на афганском направлении во взаимодействии с теми международными силами и организациями, которые составляют ядро постепенно отзываемой из Афганистана коалиции.

РАЗВИТИЕ МИРОТВОРЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ОДКБ

Участие великих держав и крупных международных организаций в миротворчестве, урегулировании конфликтов и постконфликтном восстановлении мирной жизни – важнейший показатель, по которому в мировом сообществе оценивается глобальная роль стран и организаций. Одним из ключевых приоритетов Организации, который будет усиливать доверие и интерес к ней мирового сообщества и международных структур, повысит ее роль и создаст серьезный импульс для взаимодействия с другими партнерами, является миротворческая деятельность. Последняя непосредственно связана со стратегией совместного «кризисного реагирования», получившей развитие на декабрьском (2010 г.) саммите ОДКБ и неформальном саммите в августе 2011 г.

ОДКБ может утвердить за собой заметные миротворческие функции. При этом, естественно, участие в международном миротворчестве должно исходить прежде всего из интересов безопасности стран-членов ОДКБ – даже в случае действий за пределами зоны ответственности. Формирование в 2009–2010 гг. КСОР и МС ОДКБ будет восприниматься мировым сообществом оправданным (а не угрожающим), если их функции будут включать использование (хотя бы частичное) по мандатам ООН в регионах, где ООН не хватает собственного потенциала.

Опыт взаимодействия ООН с НАТО, Евросоюзом и Африканским Союзом в последние два десятилетия показывает, что ООН остро нуждается не столько в наращивании отдельных, нередко плохо монтирующихся друг с другом национальных контингентов, сколько в интегрированных, состоящих из оперативно совместимых друг с другом компонентов контингентах региональных организаций. НАТО в бывшей Югославии, Афганистане и Ливии брала на себя роль «генерального подрядчика» подмандатных операций ООН. Африканский Союз в своем регионе и Евросоюз как в своем регионе, так и за его пределами более десятка раз действовали по мандатам ООН, соединяя их с политическим решением (мандатом) собственных высших органов региональных организаций.

Чтобы участие ОДКБ стало заметным и значительным, надо не просто выделить на сотню миротворцев больше в общий контингент ООН, а обеспечить новое качество совместного участия: со стороны ОДКБ выделить коллективный сплоченный и натренированный контингент (МС), который полностью взял бы по поручению ООН координацию и проведение миротворческой операции ООН в каком-то конкретном регионе. Первое возможное направление – стабилизация (развитие «пояса безопасности») по границам стран ОДКБ с Афганистаном, без вхождения на афганскую территорию.

Динамика изменений на мировой арене остается высокой, а степень взаимозависимости и глобализации процессов такова, что даже геополитически отдаленные конфликтные ситуации, как, например, в арабском мире, могут непосредственно или опосредованно затронуть интересы участников Организации. И в этом случае Россия не должна в одиночку решать проблемы реагирования на кризисы.

Миротворческие силы ОДКБ

Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ подписано 6 октября 2007 г. в Душанбе всеми государствами-членами Организации. Узбекистан подписал соглашение с оговоркой, что может участвовать в миротворческих операциях за пределами своей территории только по решению Парламента Республики Узбекистан. При этом до настоящего времени Узбекистан это Соглашение не ратифицировал. Соглашение ратифицировано шестью государствами ОДКБ и вступило в силу 29 декабря 2008 г.

15 июня 2009 г. Президент России утвердил решение Правительства о выделении российского миротворческого контингента в состав Миротворческих сил ОДКБ. От Вооруженных Сил России 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 проведен учебный сбор командиров входящих в МС подразделений.

10 декабря 2010 г. на сессии СКБ ОДКБ главами государств подписано Заявление государств-членов ОДКБ о Миротворческих силах ОДКБ, зафиксировавшее наличие собственного миротворческого потенциала и готовность Организации предоставлять свои миротворческие силы в распоряжение Совета Безопасности ООН.

Принятые на саммите в декабре 2010 г. решения и заявления ОДКБ об активизации миротворческого потенциала организации, возможностях проведения операций Организации по мандату ООН и практическом создании Миротворческих сил ОДКБ могут привести к серьезным сложностям с сохранением политического консенсуса – если ориентироваться на их применение на территории самих стран-членов. В то же время «внешнее миротворчество» во взаимодействии с ООН способно существенно усилить позиции ОДКБ.

Участие России в миротворчестве ООН остается на уровне достаточно низком для великой державы глобального значения. Из более чем 120 тыс. военного, полицейского и гражданского персонала в проводимых операциях ООН Россия занимала лишь 39-е место по размерам направляемого персонала в 2009 г. (361 человек в 6 операциях) и снизила свое участие до 50-го места (250 человек в настоящее время) в 2010–2011 гг. Из-за низкого уровня российского участия пропорционально ему лишь 3 российских офицера занимают должности в командном составе международного военного миротворческого персонала ООН. Низким остается и уровень участия в миротворчестве ООН других стран ОДКБ.

В то же время Евросоюз постоянно обеспечивает свою роль в операциях ООН направлением порядка 8 тыс. человек и ведет, параллельно с этим, еще 13 операций в конфликтных регионах собственно по линии ЕС. Пакистан направляет в операции ООН порядка 11 тыс. человек.

Финансовый вклад России в миротворческий бюджет ООН составляет около 2%, в сравнении с 25% со стороны США и 45% со стороны стран Евросоюза. Китай, ранее не считавший нужным участвовать в миротворческой деятельности ООН, после 2005 г. активно в нее включился и втрое увеличил свое присутствие в операциях ООН за последние четыре года.

Расширение миротворческого потенциала ОДКБ соответствует вектору общемировых процессов. В деятельности других международных организаций, ведущих операции в конфликтных зонах (например, НАТО и Европейского Союза), ясно прослеживается *тенденция к глобализации зоны ответственности*. Из 13 ведущихся операций Евросоюза только две проводятся в Европе, остальные – в Африке и отдаленных районах Азии. НАТО, сворачивая военные компоненты операции в Афганистане, изучает возможности применения своих сил на Ближнем Востоке и уже втянута в операции в Северной Африке.

Базовые документы по миротворчеству, в результате непростых трехлетних дебатов согласованные членами ОДКБ к 2007 г., предполагают только «классическое» миротворчество, когда имеется документированное согласие сторон на вмешательство третьих сил, соглашение о прекращении огня и когда миротворческие контингенты применяют силу исключительно для самообороны. Но опыт действий ООН, НАТО, ЕС и Африканского Союза последних двух десятилетий свидетельствует, что такие операции в мировой практике давно не встречаются, а реальные сценарии использования миротворческих сил почти всегда включают силовые элементы, нетипичные ситуации, временное нарушение принципов равноудаленности и нейтральности и иные осложнения, которые должны приниматься во внимание в сценариях потенциальных операций.

Участие России и международных организаций в миротворческом урегулировании конфликтов в СНГ

Из всего разнообразия конфликтов, произошедших или продолжающихся на геополитическом пространстве новых независимых государств, статус международной миротворческой деятельности приложим на разных этапах и в разной мере к усилиям по урегулированию конфликтов в Таджикистане, Грузии/Южной Осетии, Грузии/Абхазии, Азербайджане/Нагорном Карабахе, Молдове /Приднестровье.

При этом операция в Нагорном Карабахе развернута так и не была: это пример неудачной попытки организации региональной миротворческой операции под эгидой СБСЕ/ОБСЕ, согласовавшей в 1993 г. мандат СБСЕ на проведение такой операции, но не сумевшей собрать войска, финансовые средства, а затем утратившей и политический консенсус среди стран-членов на проведение такой операции.

Две относительно удачные операции, которые в наибольшей мере решили поставленные перед ними задачи на протяжении первого этапа стабилизации (с 1992 г. до начала 2000-х гг.) – а именно операции того периода в Южной Осетии/Грузии и Приднестровье/Молдове – имеют наибольшие проблемы с международным признанием их политико-правового статуса. По обеим операциям отсутствовали мандаты не только ООН, но и региональных организаций (ОБСЕ и СНГ). Правовой основой операций стали межгосударственные двусторонние соглашения: соглашение президентов России и Молдовы от 1992 г. по операции в Приднестровье и соглашение президентов России и Грузии от 1992 г. (соглашение денонсировано президентом М.Саакашвили в 2008 г.) по операции в Южной Осетии.

Операции в Таджикистане (1992–2000 гг.) и Грузии/Абхазии (1994–2008 гг.) являются по статусу полноценными региональными миротворческими операциями СНГ. Обе осуществлялись на основании коллективного решения глав государств СНГ, имели мандат СНГ (который при этом неоднократно обновлялся и уточнялся), общее военное руководство ими осуществлялось через международный орган – Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ .

При этом в каждом из этих регионов параллельно развертывалась наблюдательная операция ООН с участием военных наблюдателей – UNMOT в Таджикистане и UNOMIG в Грузии/Абхазии.

Таким образом, в сфере международного (многостороннего) миротворчества можно говорить о четырех полноценных легитимных миротворческих операциях на пост-советском пространстве в последние два десятилетия – двух международных МТО по мандату ООН с наблюдательными функциями и двух региональных МТО СНГ (в Грузии/Абхазии и Таджикистане) с функциями разъединения конфликтующих сторон и стабилизации обстановки в конфликтных регионах.

Вопрос о регионах применения миротворческих сил и функций ОДКБ по мандату (просьбе) и в составе сил ООН, а также совместно с ЕС, ОБСЕ, другими региональными организациями, кардинальным образом зависит от характера и функций миротворческих миссий. Следует обратить внимание на то, что значительное число операций ООН и Евросоюза имеют лишь гражданский, иногда полицейский компонент (из 13 ведущихся Евросоюзом операций только 3 имеют военный компонент, остальные – гражданские), компоненты гуманитарной помощи и пост-конфликтной реконструкции. Многие операции фактически являются комплексом мероприятий по переучиванию сотрудников сектора безопасности

(созданию и обучению новых полицейских, пограничных и иных сил в постконфликтной среде), нередко – по обеспечению безопасных и нейтральных условий проведения политических выборов и восстановления пост-конфликтной политической и экономической инфраструктуры.

В этой связи активизация миротворческой деятельности ОДКБ не должна ограничиваться развитием военных средств операций (созданием МС). Необходимо изначальное вовлечение невоенных министерств, консолидация средств оказания гуманитарной, технической и медицинской помощи, привлечение обучающих специалистов. В таком понимании включение ОДКБ в невоенные миссии ООН, а также проведение совместных миссий с Евросоюзом возможно в достаточно широком геополитическом ареале.

Потребность в подключении невоенных министерств и гражданских контингентов означает и определенное репрофилирование Организации. По всей видимости, потребуется серьезный политический стимул для активизации усилий соответствующих ведомств на этом направлении.

Активизация деятельности ОДКБ по урегулированию конфликтов

Вполне очевидно, что реализация миротворческих функций должна увязываться с взаимодействием ОДКБ с другими международными структурами – прежде всего и главным образом с ООН. В развитие принятой в 2010 г. резолюции ООН по ОДКБ и документа по сотрудничеству Секретариатов ООН и ОДКБ необходимо *активизировать дальнейшее взаимодействие с Департаментом миротворческих операций Организации Объединенных Наций.*

При этом следует иметь в виду следующее. В особой осторожности и внимании нуждается *проблема подтверждения легитимности операций* ОДКБ с точки зрения международного права.

Нежелательно ограничиваться решением политического органа ОДКБ (СКБ) без санкции ООН при принятии решения на применение МС на территории стран-членов, как предполагают документы декабрьского (2010 г.) саммита Организации. Там был сформулирован принцип «мандат ООН, подтвержденный ОДКБ, на применение сил организации за пределами стран-членов; решение ОДКБ на применение сил на территории стран-членов». Не следует тем самым неявно «исключать» территорию стран-членов ОДКБ из юрисдикции ООН, когда речь идет о таком чувствительном вопросе, как международное вмешательство в конфликт.

Сочетание принципов шестой и восьмой глав Устава ООН позволяет региональным институтам безопасности самостоятельно осуществлять вмешательство в конфликт по просьбе стран-членов организации, но при несиловом характере вмешательства. Когда же речь идет о применении военных сил (МС) в юридически спорных случаях (насильственная смена внутренних режимов, трансграничные конфликты населения и др.), собственного решения региональной структуры может оказаться недостаточно для подтверждения легитимности силовых действий.

Взаимное непризнание легитимности операций

Запад не признает легитимным миротворчеством, особенно после введения российских войск в Грузию в августе 2008 г., предшествующие действия по мандатам СНГ в Таджикистане и Абхазии, а также действия России по двусторонним соглашениям в Молдове и Южной Осетии/Грузии.

Россия не признает правомерными действия Запада, и особенно НАТО, в отношении Союзной Республики Югославия в 1999 г. (бомбардировки), и действия США и Великобритании с союзниками против Ирака без мандата ООН в 2003 г. (до получения мандата СБ ООН).

Апогея взаимная критика военного вмешательства в конфликты достигала в 1999 г., когда на Стамбульском саммите ЕС Запад жестко критиковал Россию за Чечню, а Россия в ответ грозила выходом из ОБСЕ и Договора ДОВСЕ.

В том же 1999 г. Россия жестко критиковала Запад и НАТО за бомбардировки Белграда без мандата ООН в течение 11 недель (потом мандат был согласован), а военное вмешательство в Косово стало совместным – НАТОвско-российским.

Новый всплеск критики Россией западных действий вне мандата ООН наступил в связи с введением коалиционных сил во главе с США в Ирак до получения мандата ООН в 2003 г.

В 2008 г. Запад «вернул» России аргументацию относительно неприменимости понятия «миротворчество» к военной операции, проводимой на территории другого государства без мандата ООН и согласия обеих конфликтующих сторон, развернув критику действий России по временному введению контингентов в Южную Осетию и Абхазию.

Проблема легитимизации операций включает возможность запросить и получить от СБ ООН мандат на действия по приграничной стабилизации и созданию антинаркотического пояса по афганской (афгано-таджикской и афгано-узбекской) границе – без вхождения на территорию Афганистана. В нынешней ситуации, когда западная международная коалиция в Афганистане более, чем ранее, заинтересована в передаче хотя бы части функций по региональной стабилизации центральноазиатским странам, проведение соответствующей резолюции ООН вполне возможно.

Параллельно в рамках укрепления сотрудничества с ООН представляется полезным провести «ребрендинг» деятельности ОДКБ с точки зрения мирового общественного мнения и международного права. Целесообразно позиционировать и оформить антинаркотические, антитеррористические, пограничные учения и мероприятия ОДКБ («Канал», «Нелегал» и др.) как подмандатные ООН «операции ОДКБ». В условиях превращения НАТО и Евросоюзом своей активности в конфликтных зонах в деятельность региональных организаций по реализации общих мандатов ООН Организации становится политически выгодным переформатировать совокупность отдельных учений и мероприятий как согласованные с ООН операции, которые становятся в современной Евразии «единицей» эффективности и влияния региональных структур.

Совершенствование доктринально-правовой основы миротворчества

В ходе дальнейшего развития доктринальной базы Организации, создания новой Стратегической концепции ОДКБ и адаптации изменившегося комплекса документов по миротворчеству Организации нужно учесть, как представляется, следующие моменты.

Целесообразно соотнести миротворческие документы ОДКБ с:

- принципами документа «Направления и принципы миротворческих операций» Департамента миротворческих операций ООН, 2008 г.;
- проектом «Доктрины совместных миротворческих операций России и НАТО» Рабочей группы при Совете Россия–НАТО и принятой в 2010 г. новой стратегической концепцией НАТО;
- Модельным законом СНГ «О миротворческих операциях государств-участников СНГ» от 2005 г. (который должен быть адаптирован Парламентской ассамблеей ОДКБ к специфике Организации);
- Федеральным законом Российской Федерации о миротворческих операциях от 1995 г.

Необходимо обратить внимание на предусмотренное в Модельном законе СНГ о миротворчестве разделение функций между ветвями власти по принятию различных решений в ходе подготовки, проведения и завершения операций: часть решений – в компетенции президентов, другая – парламентов, третья – министерств иностранных дел и обороны.

В дополнение к принятому (хотя пока не ратифицированному) механизму, предусматривающему возможность быстрого начала операций (в случае кризиса) по решению СКБ ОДКБ до подтверждения такого решения парламентами, целесообразно предусмотреть обязательный законодательно установленный короткий срок, в течение которого Парламентская ассамблея ОДКБ по согласованию с парламентами стран-участниц операции должна подтвердить мандат операции или потребовать ее сворачивания.

Одновременно было бы полезным:

- разработать и подписать *Резервное соглашение ОДКБ с ООН* о конфигурации, типах и масштабах сил, которые Организация готова предоставлять по просьбе ООН для действий в конфликтных зонах. При этом целесообразно изучить комплекс соглашений НАТО–ООН, возникших в связи с использованием контингентов и командных структур Альянса в бывшей Югославии, Афганистане и Ливии;
- создать на основе ОДКБ *единую базу данных* гражданского, полицейского, военного, медицинского, технического и иного персонала и список оборудования и транспортных резервов стран-членов, заранее выделенных для быстрой мобилизации в случае подготовки операции;
- провести *предварительную сертификацию на совместимость и подготовленность* конкретных военных подразделений, частей и соединений, которые разные страны-члены готовы в кризисной ситуации предоставлять ОДКБ для МС. Такие подразделения должны регулярно проходить подготовку и учения на совместимость. По опыту создания оперативно-тактических соединений Евросоюза можно выделить «головные» страны-члены Организации и подразделения этих государств, которые подбирают к себе в дополнение подразделения других стран (из выделенных этими странами в состав Миротворческих сил), обучают их, сертифицируют, отвечают за сработанность и оперативную совместимость;

- изучить и учесть неудачный опыт создания Хельсинкского каталога военных сил стран Европейского союза, выделенных для совместного использования (2002–2003 гг.);
- в ходе создания МС уделить внимание опыту Сил ответного реагирования НАТО: сами контингенты могут ротироваться и перемещаться из региона в регион, но с постоянными региональными штабами, привязанными к местным условиям и готовыми принять командование предоставленным другими странами контингентом;
- учитывая медленный и сложный процесс выработки консенсуса в ОДКБ по реагированию на кризисы, в процессе создания Миротворческих сил *разработать и принять «предварительным консенсусом» три-четыре типовых сценария операций кризисного реагирования ОДКБ*. Эти сценарии Генеральный секретарь Организации мог бы задействовать в ситуациях кризисов немедленно. Речь идет не только о механизмах политического согласования решений начать операцию, но и об оперативных сценариях применения МС;
- необходимо также иметь заранее разработанную типовую *стратегию сворачивания операций и выхода их них*, передачи функций продолжения операций другим организациям. Подобные стратегии «передачи операции» не раз применялись между ООН и НАТО, НАТО и Евросоюзом. Это будет способствовать тому, чтобы МС были не декларативными, а готовыми к практическим действиям силами.

При реформировании механизмов кризисного реагирования и урегулирования конфликтов следует реалистично понимать, что с точки зрения национальных интересов государств разрешение конфликта (временный или стабильный «мир») не всегда и не на всяких условиях является высшим приоритетом. Становление эффективных механизмов урегулирования конфликтов в масштабах регионального международного сообщества возможно прежде всего в ситуации, когда все или большинство стран региона, включая как Россию, так и ведущие державы НАТО, идут на определенный компромисс между своими политизированными национальными интересами, с одной стороны, и общими гуманитарными интересами мирового или регионального сообщества – с другой.

Взаимодополняемость миротворческих механизмов международных организаций

На настоящий момент ни в Евразии в целом, ни в регионе новых независимых государств не существует единой системы кризисного реагирования и урегулирования конфликтов.

Любая новая система (архитектура) международной безопасности в Евразии должна будет в миротворческой сфере решить не одну, а ряд взаимосвязанных задач:

- налаживание системы конфликтогенного мониторинга и превентивных предотвращающих вооруженный конфликт действий;
- эффективное международное посредничество;

- создание коллективной системы принятия политических решений по вмешательству в конфликты (проблема легитимизации вмешательства);
- выбор уровня и формата международного вмешательства;
- создание и поддержание арсенала средств вмешательства (от гуманитарной помощи до военной силы);
- постконфликтное урегулирование, стабилизация, гуманитарная помощь, реконструкция мирной жизни в конфликтном регионе;
- ликвидация корней конфликта (социальных, экономических, политических и др.) в целях предотвращения его возобновления.

Проблематичным представляется решение всех этих задач с помощью и в рамках одного организационного формата. Скорее, следует признать, что международные системы кризисного реагирования и конфликтного урегулирования должны быть составными – реалистично включать уже существующие международные организации и элементы, распределять и координировать функции между ними.

Миссии Европейского Союза на территории новых независимых государств

Миссия Наблюдателей от Европейского Союза (МНЕС) в Грузии.

15 сентября 2008 г. Совет ЕС принял решение о развертывании в Грузии собственной гражданской миссии наблюдателей, в соответствии с итоговым документом экстренного заседания Европейского Совета от 1 сентября 2008 г. (Council Joint Action [2008/736/CFSP](#)). 1 октября 2008 г. миссия ЕС в Грузии начала свою работу в соответствии с Соглашениями между Россией и Грузией от 12 августа и 8 сентября 2008 г., подписанными при посредничестве Европейского Союза.

Мандат МНЕС распространяется на всю территорию Грузии (включая формально Южную Осетию и Абхазию, независимость которых ЕС не признал). МНЕС является мониторинговой миссией и не обладает исполнительными полномочиями. Общий бюджет миссии составляет 26,6 млн евро в год; персонал насчитывает 352 эксперта, включая штаб, региональные бюро и свыше 200 наблюдателей. Миссия работает в тесном сотрудничестве с ОБСЕ и ООН. Уже в первые полгода своей деятельности Миссия ЕС в Грузии осуществила 500 акций по патрулированию территории и приграничных районов.

Миссия Европейского Союза по оказанию приграничной помощи Молдове и Украине.

Миссия Европейского Союза по оказанию приграничной помощи Молдове и Украине началась 30 ноября 2005 г. по просьбе (совместному обращению) президентов Молдовы и Украины на основе решения Совета ЕС (*Council Joint Action 2005/776/CFSP*) и Меморандума о взаимопонимании между Правительством Республики Молдова, Правительством Украины и Европейской Комиссией относительно Миссии Европейской Комиссии по приграничной помощи Республике Молдова и Украине.

Мандат миссии был изначально рассчитан на два года, затем он дважды (в 2007 г. и в 2009 г.) продлевался. Пограничная миссия не обладает исполнительными полномочиями, а является консультативным и техническим механизмом. Сейчас вдоль молдавско-украинской границы работают 233 сотрудника миссии ЕС, включая пограничных и таможенных экспертов из 22 государств-членов ЕС, представителей ряда стран СНГ и местных специалистов из Молдовы и Украины.

Введение практики совместных наблюдательных миссий и специальных представителей ОДКБ

Очевидно, что в ситуации сосуществования на одном геополитическом пространстве ряда несовпадающих по составу стран-членов субрегиональных организаций (ОДКБ, ЕС, НАТО, СНГ, ГУАМ и др.), ряд из которых, к тому же, имеет предысторию соперничества друг с другом, координация их действий возможна лишь на базе двух организаций универсального членства – ООН или ОБСЕ. Однако речь не идет об ОБСЕ в ее нынешнем политическом и организационном состоянии. Фактически, для того, чтобы организация типа ОБСЕ «потянула» функции координации в новой архитектуре безопасности, необходимо «второе рождение» региональной организации универсального членства, реформирование сохранившихся механизмов первой «корзины» ОБСЕ (механизмов по военно-политическим и разоруженческим вопросам) в новый формат «ОБСЕ-2», который предполагал бы новые элементы координации миротворческих действий в конфликтных регионах.

Поскольку структуры безопасности, существующие на евроатлантическом пространстве, довольно неоднородны, представляется целесообразным предложить начать универсализацию существующих структур безопасности, прежде всего, с *создания универсального механизма совместного (а не «конкурентного») мониторинга в зонах региональных конфликтов на основе общего мандата со стороны ООН.*

В частности, от шести основных организаций в сфере безопасности, представленных на евроатлантическом пространстве (ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОДКБ и ШОС), в зонах региональных конфликтов могла бы действовать *Объединенная миссия наблюдателей по единому соглашению и на основе общего мандата ООН*, что могло бы существенно снизить несогласованность усилий различных субъектов по урегулированию конфликтов.

При этом последующие действия в отношении конфликта предпринимались бы по завершении миссии каждой международной организацией (в том числе, НАТО, ЕС, ОДКБ) самостоятельно, на основе ее собственных и особых процедур, мандатов и механизмов.

Это – «ослабленный» вариант совместного подхода к кризисному реагированию, когда заметно повышается взаимная информированность и транспарентность, но сохраняется самостоятельность в принятии решений и практических действиях. Но его преимущество – в возможности относительно быстро и без создания дополнительных структур применить его в ближайшем же случае конфликтного урегулирования.

Формирование миротворческого потенциала ОДКБ следует дополнить созданием системы *наблюдательных миссий ОДКБ* в конфликтных регионах, миссий ОДКБ по установлению фактов, *посреднических миссий ОДКБ*, по опыту ООН и ОБСЕ.

В целях постоянного мониторинга ситуации в сфере безопасности и лучшей координации позиций стран-членов между собой и с внешними партнерами представляется своевременным *предложение о создании института Специальных представителей ОДКБ.*

Изучение практики деятельности международных организаций (ЕС, НАТО, Центр предотвращения конфликтов ОБСЕ и др.) показывает, что работа спецпредставителей может

быть организована по следующим принципам: географический (спецпредставитель по региону); функциональный (спецпредставитель по определенной проблеме, конфликту).

Вектор деятельности спецпредставителей может различаться: спецпредставитель региональной организации будет готов либо докладывать государствам-членам этой организации о ситуации в регионе/состоянии той или иной проблемы (внутренний вектор), либо представлять координированную внешнюю политику государств-членов по отношению к региону/проблеме (внешний вектор). Внутренний и внешний векторы (функции мониторинга и функции представления скоординированной позиции организации) могут сочетаться. Также в функции спецпредставителя может входить координация действий назначившей его организации с действиями и программами других региональных/международных организаций в регионе (или по конкретному направлению).

Важной функцией спецпредставителей на местах являются контакты с местным политическим руководством, бизнесом, лидерами общественного мнения, а также с представителями СМИ, гражданского общества, в том числе оппозиции. Офис спецпредставителя может также готовить регулярные открытые доклады о состоянии дел в регионе/по определенной проблеме по результатам деятельности по установлению фактов.

В рамках ОДКБ в 2010 г. был разработан проект Положения о Специальном представителе Совета коллективной безопасности по кризисному реагированию. Целесообразно было бы продолжить данное начинание, образовав институт спецпредставительства в рамках ОДКБ. Необходимость создания отдельного института спецпредставительства ОДКБ обусловлена следующими факторами.

«Цветные революции» на постсоветском пространстве, события в странах Северной Африки и Ближнего Востока, вероятная активизация экстремистов в процессе вывода войск международной коалиции из Афганистана требуют постоянного мониторинга ситуации на местах. ОДКБ как организация, имеющая реальные механизмы кризисного реагирования, и должна осуществлять функции мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, угрожающих безопасности государств-членов Организации. Кроме того, возможное расширение поля деятельности ОДКБ ведет к необходимости мониторинга и изучения кризисных ситуаций и вне зоны ответственности Организации.

В последнее время усиливается внешнеполитическая координация в рамках ОДКБ, наблюдается рост готовности и интереса государств-членов к выработке и проведению общей позиции стран ОДКБ в других международных организациях по многим важным региональным и глобальным вопросам. Единая позиция ОДКБ, централизованно доносимая до региональных и внерегиональных партнеров, сделает ОДКБ более заметной на международной арене, позволит заявить об Организации как о сплоченной структуре.

Государства-члены ОДКБ часто сетуют на то, что ОБСЕ и другие международные организации публикуют доклады обвинительного толка, в которых позиция России и ее партнеров нередко интерпретируется нелестным образом. Однако, помимо указания на такие факты, часто не предлагается альтернативных версий. Публикации открытых докладов, подготовленных спецпредставителями ОДКБ по определенным резонансным ситуациям и по результатам собственных расследований (fact-finding missions) могли бы заполнить данную лакуну в мировом пространстве.

В зависимости от поставленных целей можно рекомендовать создать посты спецпредставителей по следующим направлениям:

- Спецпредставитель по контактам с международными структурами в зоне ответственности ОДКБ;
- Спецпредставители по контактам с международными структурами вне зоны ответственности ОДКБ: спецпредставитель по взаимодействию с ООН и ОБСЕ; спецпредставитель по взаимодействию с ЕС и НАТО; спецпредставитель по взаимодействию с ОИС, Лигой арабских государств и Африканским союзом;
- Спецпредставитель по ситуации вокруг Афганистана;
- Спецпредставитель по региону Южного Кавказа;
- Спецпредставитель по взаимодействию с государствами СНГ, не входящими в ОДКБ (или по взаимодействию с другими региональными организациями государств-членов СНГ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОДКБ к концу первого десятилетия своего существования сделала удивительно много. В рамках организации развивается сотрудничество по двум «корзинам» функций: противодействие традиционным внешним военным угрозам и борьба с новыми вызовами и угрозами (экстремизм и терроризм, наркотрафик, нелегальная миграция, киберпреступность и др.). В рамках первого направления созданы региональные группировки войск, ведется работа по созданию объединенной системы ПВО, развивается военно-техническое и военно-экономическое сотрудничество, налажена совместная подготовка кадров. Созданы миротворческие силы. Как старые, так и новые типы угроз могут отражать Коллективные силы быстрого развертывания и Коллективные силы оперативного реагирования. Проводятся эффективные антинаркотические операции «Канал». ОДКБ имеет возможности реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, развивается сотрудничество в сфере информационной безопасности, проводятся операции по борьбе с нелегальной миграцией из третьих стран. При этом ОДКБ стремится углублять взаимодействие и в политической сфере: есть механизм внешнеполитической координации; в рамках ООН, ОБСЕ государства выступают с совместными заявлениями и позициями.

Однако, несмотря на очевидные успехи, ОДКБ постоянно сталкивается с обвинениями в неэффективности со стороны экспертов и политиков из-за отсутствия реальных операций. Между тем, напомним, что НАТО провела свою первую военную операцию в 1995 г., т.е. через 46 лет после образования Альянса. И отсутствие операций рассматривалось как раз как критерий эффективности в результате политики сдерживания. Но ведь Коллективные силы быстрого развертывания и Коллективные силы оперативного реагирования ОДКБ так же играют сдерживающую роль.

Конечно, проблемы в Организации существуют. Так, ОДКБ, как и многие другие региональные организации, формировалась не по единой политической стратегии, а как «равнодействующая» многих отдельных стратегий на разных направлениях. В результате она получилась, возможно, слишком многофункциональной. На определенном этапе развития того или иного сообщества многофункциональность помогает обеспечивать единство структуры через ее максимальную гибкость. Но если в дальнейшем не происходит адаптации структур к новым потребностям (например, реагирования на новый тип угроз), то гибкость перерастает в слабость, как это произошло со структурами СНГ.

В настоящее время происходит разработка новых доктринальных документов ОДКБ. Однако они, как представляется, будут в большей степени сосредоточены на обосновании функциональных аспектов, а не роли ОДКБ в регионе и в мире. У ОДКБ нет ясно заявленной и понятной для международного сообщества и самих государств-членов политической программы. В результате возникают две взаимосвязанные проблемы: во-первых, единства и внутриорганизационной дисциплины, поиска общих целей и ценностей; во-вторых, позиционирования ОДКБ в системе региональных и международных структур безопасности.

В 1990-е гг. подписавшие Договор о коллективной безопасности государства стремились сохранить остатки общей советской инфраструктуры и идентичности. В 2000-е гг. ОДКБ сосредоточилась на своем функциональном развитии с акцентом на сохранение суверенитета и невмешательства во внутренние дела. В настоящее время на фоне событий в арабском мире и прошедших «цветных революций» происходит переосмысление стратегии кризисного реагирования Организации на процессы внутригосударственной дестабилизации. Именно сохранение социально-политической стабильности, как показал последний неформальный саммит в августе 2011 г., все больше становится основной целью и ценностью для государств-членов ОДКБ. Между тем, как представляется, стратегией ОДКБ на следующем этапе развития могла бы стать идея модернизации, в т.ч. через встраивание Организации в глобальную систему международных структур безопасности.

В поиске места ОДКБ в регионе и в мире очевидно определенное пересечение функций с другими организациями постсоветского пространства (СНГ, ШОС, ЕврАзЭС). При этом так и не налажено продуктивное взаимодействие между этими структурами. Назрел перенос акцентов интеграции с «пробуксовывающих» механизмов СНГ на ОДКБ в военно-политической сфере. Участие новых независимых государств в традиционных региональных структурах, выходящих за пределы постсоветского пространства (прежде всего, ОБСЕ, а также, для ряда ННГ, в таких структурах, как ОИС, Форум стран Черноморского региона, СЕАП и др.) не решает в полной мере проблем обеспечения национальной и региональной безопасности. Ни одна из этих организаций, включая ОБСЕ, не стала главным посредником и субъектом в разрешении затяжных конфликтов в постсоветском регионе, не задействовала свои механизмы и процедуры в моменты острых кризисов в сфере безопасности.

При этом основное внимание ОДКБ нацелено на сотрудничество не с организациями постсоветского пространства, а с международными организациями – ООН, ОБСЕ, НАТО, Международным комитетом Красного Креста и др. В основном такое сотрудничество пока ограничивается координацией позиций делегаций семи стран ОДКБ на сессиях ОБСЕ и ООН, а также подписанием соглашений о взаимодействии между секретариатами. ОДКБ не взяла под свою полную ответственность комплекс функций обеспечения безопасности ни в каком-либо конкретном регионе постсоветского пространства, ни в какой-либо функциональной сфере. ООН и ОБСЕ, подписав первые соглашения о взаимодействии с ОДКБ, еще не достигли с Организацией практического разграничения полномочий, не дали мандата на ее действия от имени глобального или евразийского сообщества наций. Реальные совместные действия – вопрос будущего.

Основные затруднения в сфере международного сотрудничества возникают в вопросах установления отношений с НАТО. Альянс отказывается признавать ОДКБ в качестве полноценной региональной организации. Но у ОДКБ и Альянса есть целый ряд общих интересов в сфере обеспечения региональной безопасности. Так, очевидной сферой для взаимодействия ОДКБ и НАТО могло бы стать афганское урегулирование.

ОДКБ пока не удалось создать наиболее ожидаемый от нее компонент – систему урегулирования конфликтов на постсоветском пространстве. Созданные Миротворческие силы способны принимать участие в урегулировании конфликтов лишь в рамках «классического» миротворчества, что уже давно особо не востребовано в современном мире. Вместе с тем,

развивается система кризисного реагирования ОДКБ на широкий спектр новых вызовов и угроз. КСБР, КСОР – это пусть не полностью готовые, но «полуфабрикатные» элементы для новой макрорегиональной системы безопасности.

В настоящее время на геополитическом пространстве Евразии сложились конкурирующие инструменты кризисного реагирования – Силы кризисного реагирования ЕС, Силы реагирования НАТО и КСОР ОДКБ (ныне дополняемые Миротворческими силами). Отсутствие их взаимодействия контрпродуктивно. Координация деятельности, функций, применимости, совместимости параллельно сложившихся в Евразии механизмов кризисного реагирования является важной задачей реформирования архитектуры региональной безопасности.

Все государства ОДКБ разделяют мнение, что внерегиональные государства и другие организации, действующие на постсоветском пространстве, как констатировал Генеральный секретарь ОДКБ, «не могут не считаться со стратегическими интересами и задачами сформировавшихся здесь интеграционных механизмов и должны учитывать их в своей политике, проецируемой на наш регион... И США, и любые третьи государства должны видеть выгоду и преимущества для себя в активном диалоге с нашими структурами в интересах гармонизации подходов, укрепления общей стабильности и взаимного доверия»⁶.

ОДКБ не может являться единственным механизмом обеспечения военно-политической безопасности для новых независимых 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.

⁶ Н.Бордюжа . Интегральное исчисление безопасности. – Красная звезда. Постоянный адрес статьи – <http://centrasia.org/newsA.php4?st=1119416820>

Для заметок

ОДКБ: ОТВЕТСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Под общей редакцией И.Ю. Юргенса

Подписано в печать 23.08.2011 г. Формат 60x90 1/8.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 8,5. Заказ № 1789. Тираж 300 экз.

Отпечатано ЗАО «Экон-информ»
129329, Москва, ул. Ивовая 2. Тел. (499) 180-9305
www.ekon-inform.ru; E-mail: eeep@yandex.ru