

Реформирование и развитие ОДКБ

А.И. Никитин

Повышение реальной эффективности Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) соответствует долгосрочным интересам России.

В то же время такое повышение эффективности будет зависеть от того, сможет ли ОДКБ:

- выстроить систему приоритетов по противодействию преимущественно новым вызовам и угрозам, сократив ресурсы и усилия по противодействию угрозам старым;

- создать реально действующие механизмы своего участия в урегулировании современных конфликтов;

- координировать усилия с другими региональными организациями в сфере безопасности, в том числе развить взаимодействие с ООН, ЕС, начать взаимодействие с НАТО;

- оперативно отслеживать изменения конфликтных ситуаций, в том числе и вне зоны своей непосредственной ответственности, и скоординированно реагировать на них.

Ключевая задача ОДКБ с точки зрения интересов России – создание коллективной системы обеспечения военно-политической безопасности семи государств-партнеров, эффективно дополняющей собственные усилия России по противодействию новым угрозам и вызовам. В то же время ОДКБ может быть эффективным каналом проведения военных, политических, информационных интересов России и других государств-членов организации в системе глобальных и региональных межгосударственных организаций, на международной арене в целом.

Партнерство безопасности ради модернизации. Оборонные союзы по природе консервативны. Поддерживать статус-кво – это *raison d'être* их существования и деятельности. Они вечно готовятся отражать нападение, копят силы противодействия, чтобы внешнее (или подрывное внутреннее) воздействие не нарушило существующее положение. Но в этом и слабость оборонных и чисто военных союзов. Они реактивны, вторичны в своих действиях (если не считать агрессивных альянсов, создан-

ных для нападения первыми и завоевывания чужих территорий).

Говорят, что оборонительные союзы всегда готовятся к уже прошедшей войне. А что, если враг не нападет? Или враг не тот и не там, где казалось десятилетиями? Не окажется ли (как оказалось после окончания «холодной войны»), что значительные части громадных ресурсов десятилетиями затрачивались впустую, отрываясь от созидательных программ?

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. Ей нужны позитивные цели и ценности развития. 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.

В какой-то период, в основном в первом десятилетии существования ДКБ, казалось, что функции Договора сосредоточены в сохранении остаточной военной инфраструктуры бывшего СССР, спасении того общего, что можно было спасти, и создании новых форм для старого, по сути, военно-политического взаимодействия хотя бы части стран СНГ. Второе десятилетие существования Договора (оно же – первое десятилетие существования ОДКБ уже как организации) прошло под знаком сохранения стабильности и суверенитета уже весьма независимых государств-членов.

В третьем десятилетии существования Договора 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 независи-

мых государств. При этом *глобализация функций ОДКБ неизбежно будет оказывать все более сильное обратное воздействие на государства-члены*. Обращение к более тесному взаимодействию с ООН, Евросоюзом, НАТО, другими международными организациями, функциональный выход за пределы претерпевшего эрозию постсоветского пространства приведут к модернизирующему воздействию мирового сообщества на политическую, экономическую, социально-культурную среду государств ОДКБ.

Попытки не отстать от современного уровня военных технологий, освоить сетевые технологии, стать частью современных международных операций мирового сообщества в кризисных регионах, учесть мировой опыт приведут к тому, что структуры и программы ОДКБ, подобно структурам и программам Евросоюза, станут подтягивать и модернизировать отстающие страны и общества. Пусть даже эта модернизация коснется в основном сферы безопасности и военного дела, а также смежных полей – развития технологий, совместного обучения, налаживания механизмов международного сотрудничества. «Двадцать лет спустя» ОДКБ уже не сможет, не должна быть инструментом консервации и стабилизации политических режимов «ранее постсоветских» государств, а должна стать движущей силой дальнейшего «осовременивания», интернационализации и глобализации стран ОДКБ, вхождения их в группу наиболее динамично развивающихся регионов планеты.

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

Итоги десятилетия работы ОДКБ. Организация к концу первого десятилетия своего существования сделала удивительно много. В ее рамках развивается сотрудничество по двум направлениям: противодействие традиционным внешним военным угрозам и борьба с новыми вызовами и угрозами (экстремизм и терроризм, наркотрафик, нелегальная миграция, киберпреступность). 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», которые ООН считает самой эффективной операцией по борьбе с наркотрафиком из Афганистана. ОДКБ имеет возможности реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, развивается сотрудничество в сфере информационной без-

опасности, 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 лишь в 1995 г., то есть через 46 лет после образования альянса. И отсутствие операций рассматривалось как критерий эффективности политики сдерживания. Но ведь Коллективные силы быстрого развертывания и Коллективные силы оперативного реагирования ОДКБ точно так же играют сдерживающую роль по отношению к активности экстремистских группировок в регионе Центральной Азии и на границе с Афганистаном.

Конечно, проблемы в Организации существуют. Так, ОДКБ, как и многие другие региональные организации, складывалась не по единой политической стратегии, а как «равнодействующая» десятка отдельных стратегий на разных направлениях. В результате Организация получилась, возможно, слишком многофункциональной. На определенном этапе развития того или иного общества 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 перерастет в слабость, как это произошло со структурами СНГ.

ОДКБ в системе международных организаций. 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, это вопрос единства и внутриорганизационной дисциплины, поиска общих целей и ценностей;

– во-вторых, это вопрос позиционирования ОДКБ в системе региональных и международных структур безопасности.

В 1990-х гг. подписавшие Договор о коллективной безопасности государства стремились сохранить остатки общей советской инфраструктуры и идентичности. В 2000-х гг. ОДКБ сосредоточилась на функциональном развитии организации при акценте на сохранении суверенитета и невмешательстве во внутренние дела. В настоящее время на фоне событий в арабском мире и прошедших «цветных революций» происходит переосмысление стратегии кризисного реагиро-

вания ОДКБ 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 государств-членов через глобализацию роли ОДКБ, встраивания организации в глобальную систему международных структур безопасности.

Что касается поиска места ОДКБ в регионе и в мире, то здесь очевидно 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 общеполитических макроструктурах, выходящих за пределы постсоветского пространства (прежде всего ОБСЕ, Организация Исламская конференция, Форум стран Черноморского региона, Евро-Атлантический совет сотрудничества, программа «Партнерство ради мира» 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 регионе новых независимых государств, не задействовала свои механизмы и процедуры в моменты острых кризисов в сфере безопасности (грузинско-осетинско-абхазский конфликт на Южном Кавказе, анджийские и баткенские события, иные региональные вспышки насилия в Центральной Азии, «цветные революции»).

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 т.д. В основном такое сотрудничество проявляется лишь в координации позиций делегаций семи стран ОДКБ на сессиях ОБСЕ и ООН, а также в подписании соглашений о взаимодействии между секретариатами. ОДКБ не взяла под свою полную ответственность комплекс функций обеспечения безопасности ни в каком-либо конкретном и целом регионе постсоветского пространства, ни в какой-либо функциональной сфере. Ни ООН, ни ОБСЕ, подписав первые соглашения о взаимодействии с ОДКБ, пока не достигли с ОДКБ практического разграничения полномочий, не дали мандата на действия ОДКБ от имени глобального или евразийского сообщества наций. Реальные совместные действия – вопрос достаточно далекого будущего.

Основные затруднения в сфере международного сотрудничества возникают в вопросах установления отношений с НАТО. Альянс отказы-

вается признавать ОДКБ в качестве полноценной региональной организации, предпочитая взаимодействовать с каждым государством по отдельности в рамках программы «Партнерство ради мира». У ОДКБ и альянса есть целый ряд общих интересов в сфере обеспечения региональной безопасности. Так, очевидной сферой для взаимодействия ОДКБ и НАТО мог бы стать афганский трек. Однако отношения не складываются из-за излишне идеологизированного подхода западных союзников.

Миротворческий потенциал ОДКБ. Организации пока не удалось создать наиболее ожидаемый от нее компонент: систему урегулирования конфликтов на постсоветском пространстве. Миротворческие силы способны принимать участие в урегулировании конфликтов лишь в рамках «классического» миротворчества, что уже давно не востребовано в современном мире. Вместе с тем развивается система кризисного реагирования ОДКБ на широкий спектр новых вызовов и угроз. Коллективные силы КСБР и 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, совместности параллельно сложившихся в Евразии механизмов кризисного реагирования является важнейшей задачей переформатирования 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».

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.

Nikitin A.I. SCTO: Reformation and Development.