Коронакратия: ОДКБ: в поиске смыслов существования

Сергей Богдан

Содержание

1 Ключевые выводы
2 Абстрактный прогресс и конкретные провалы
3 Реанимация через экспансию?
4 Китайское будущее или настоящее?
5 «Волк в овечьей шкуре» или наоборот?

Ключевые выводы

- В условиях отсутствия четкой миссии ОДКБ заявляет о подготовке к решению самых различных проблем в области безопасности, и пандемия коронавируса не стала исключением.
- С точки зрения практической деятельности, достижения ОДКБ остаются скромными.
- До сих пор организация в основном была, скорее, символом, нежели реальным инструментом российского влияния на постсоветском пространстве.
- ОДКБ не просто все больше уступает инициативу Шанхайской организации сотрудничества, но и начинает играть вспомогательную роль по отношению к последней.

Пересматривать сообразно меняющейся обстановке свои задачи, миссию и даже смысл существования свойственно многим международным структурам. Другое дело, когда спустя три десятка лет с момента основания Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) все еще не может найти себе *raison d'être* или даже практического применения. Это указывает на системную проблему.

Прошедшее в разгар эпидемии коронавируса майское заседание Совета министров иностранных дел организации вновь проиллюстрировало эту проблему. Согласно генсеку ОДКБ Станиславу Засю, участники встречи сошлись во мнении, «что происходит нарастание угроз безопасности государствам-членам ОДКБ во всех измерениях и по всем направлениям». Но, если судить по словам

Зася, единственным практическим ответом на это положение дел стал вывод, что «в целях обеспечения безопасности государства ОДКБ должны укреплять взаимодействие с другими странами и международными организациями, в частности, с СНГ и Шанхайской организацией сотрудничества». Иначе говоря, само по себе ОДКБ не решается что-то предпринимать.

Аналогичное впечатление складывается при рассмотрении заявлений, принятых по результатам встречи: по случаю 75-й годовщины Победы, о подтверждении приверженности целям и принципам Устава ООН, в поддержку призыва Генерального секретаря ООН к глобальному прекращению огня в связи с пандемией COVID-19, а также о солидарности и взаимопомощи в борьбе с распространением коронавирусной инфекции. 26 мая министр иностранных дел РФ Лавров объявил, что «потенциал ОДКБ востребован для реагирования на такого рода угрозы» и предложил «рассмотреть первоочередные меры по развитию сотрудничества в области биологической безопасности». Ранее такие идеи уже выдвигались в российской Госдуме. Но единственными практическим шагами стало ограничение командировок сотрудников аппарата ОДКБ, а также запланированная на ноябрь научно-практическая конференция военных медиков, которые обсудят и коронавирусную инфекцию.

Абстрактный прогресс и конкретные провалы

В июне председатель российской Госдумы Володин обратил внимание на необходимость усилить потенциал ОДКБ для реагирования на вызовы, подобные пандемии коронавируса. Правда, при этом, что касается конкретики, Володин акцентировал внимание на совсем другой сфере: «В рамках программы по гармонизации и сближению законодательства принят 31 модельный акт из 43. Работу необходимо ускорить, чтобы вынести оставшиеся 12 модельных актов на рассмотрение в осеннюю сессию и выполнить намеченное на 2016-2020 гг.».

> ОДКБ регулярно сообщает о развитии разнообразных механизмов и инструментов, практическое применение которых неясно, равно как и их отношение к общим направлениям деятельности организации.

Например, в феврале стало известно, что парламентарии ОДКБ обсуждают необходимость создания «международного института исторической памяти», при участии Сербии.

Другой пример: в середине мая Зась сообщил о начале создания в ОДКБ «объединенной информационно-разведывательной системы» и других «объединенных военных систем», оговорившись, что речь лишь о «перспективе», а пока «совершенствуются механизмы оказания государствам-членам ОДКБ экстренной военно-технической помощи». Неясно, оказывалась ли вообще кому-то такая помощь, равно как неясно, скрываются ли объемы и динамика каких-либо поставок по линии ОДКБ или иных видов помощи в области безопасности.

На этом фоне еще более рельефно проступают сложности при реализации непосредственно касающихся миссии ОДКБ конкретных начинаний. Например, составления единого списка террористических организаций. В мае министр иностранных дел РФ Лавров потребовал: «ОДКБ должна продолжать уделять самое пристальное внимание выявлению иностранных террористов-боевиков, особенно выходцев из стран СНГ. Созданию надежного заслона способствовало бы завершение работы над формированием единого списка организаций, которые страны ОДКБ признают террористическими». При этом он сделал важную оговорку: «Было бы полезно синхронизировать антитеррористические программы ОДКБ с соответствующими проектами СНГ и ШОС, обеспечить максимальную консолидацию потенциалов организаций в этой сфере».

Совет коллективной безопасности ассамблеи ОДКБ еще в 2016 г. принял решение составить единый список террористических организаций. Решение до сих пор не реализовано, несмотря на относительно небольшой состав ОДКБ и схожесть подходов его членов. Действительно, несмотря на кажущееся разнообразие ее участников, ОДКБ географически узко специализирована. Единственным реальным направлением работы ОДКБ с 1990-х годов стало среднеазиатское.

Во-первых, лишь там развернута инфраструктура и силы, на постоянной основе ассоциированные с ОДКБ. Во-вторых, подавляющее большинство мер в области военной безопасности, которые отрабатываются в рамках ОДКБ, направлены на противодействие угрозам, касающимся центральноазиатского региона. Это следует как из официальной риторики, так и из специфики учений ОДКБ (сценарии, места проведения, состав участников), особенно в случае относительно крупных маневров. Главным образом отрабатываются меры противодействия тактике радикальных исламских групп. По словам пресс-секретаря ОДКБ Владимира Зайнетдинова, на учениях ОДКБ с 2018 года отрабатываются «различные элементы с учетом использования опыта российских вооруженных

сил в Сирии. В частности, это борьба с группами боевиков, которые прорывались на «джихад-мобилях», а также применение беспилотников против бандформирований».

> Бесконечное «укрепление потенциала» не ведет к готовности его задействовать.

Уже отсутствие реакции ОДКБ на события в Кыргызстане в 2009 году показало, что готовность к реальным многосторонним действиям организации даже в Центральной Азии – минимальна. В этом регионе ОДКБ не может добиться даже минимального взаимодействия своих членов, и очередная перестрелка киргизских и таджикских пограничников в конце мая это снова засвидетельствовала.

На фоне пандемии, бьющей по центральноазиатским членам больше, чем по государствам-участникам ОДКБ в других регионах, позиция организации выглядит особенно любопытно. По результатам майского заседания Совета министров иностранных дел ОДКБ некоторые аналитики отметили, что, вероятно, мирный процесс в Афганистане с участием движения Талибан дал ОДКБ «обманчивую надежду на скорую стабилизацию обстановки в Афганистане. Сложилось впечатление, что тема вооруженного конфликта даже уходит на периферию повестки ОДКБ». Действительно, если на ноябрьском саммите ОДКБ в Бишкеке обсуждались не только общие вопросы международной безопасности, взаимодействие с ООН, развитие военного потенциала организации или празднования 75-летия Победы, но и куда более конкретное укрепление таджикско-афганской границы, то на последних мероприятиях эта тема поднималась лишь отдельными участниками. Похоже, ОДКБ и ее члены просто не могут реагировать на афганские события иначе, чем следуя за линией Вашингтона на сделку с талибами. Ведь эпидемия усугубила и без того непростую внутриполитическую и экономическую ситуацию в большинстве стран ОДКБ.

На других направлениях формально связанные с ОДКБ виды деятельности минимальны, а отношения между странами-участницами объединения по сути являются двусторонними. Неудивительно, что страны вне центральноазиатского региона очень скромно участвуют в учениях, касающихся этого региона. Примером может служить серия учебных мероприятий Коллективных сил оперативного реагирования, прошедших 8-29 октября 2019 года последовательно на шести полигонах России, Беларуси и Таджикистана и сведенных воедино как учения «Боевое братство». Они отработали действия по локализации

приграничного конфликта и противодействию экстремистским организациям и незаконным вооруженным формированиям. Всего в учениях приняли участие около 10 000 военнослужащих из шести стран. Но эти параметры не должны вводить в заблуждение. Основная часть маневров прошла во внутренних регионах РФ, а собственно ключевой, заключительный этап – совместное учение «Нерушимое братство – 2019» – в Таджикистане (21-29 октября). И в нем с белорусской стороны участвовала лишь одна миротворческая рота 103 отдельной воздушно-десантной бригады.

Реанимация через экспансию?

Тем не менее, ОДКБ пытается развиваться. Важным шагом стало введение с 2016 года ротации генеральных секретарей. Впрочем, это вскоре создало серьезную проблему для организации, когда затяжные споры по поводу смены генсека сильно подточили устои и без того шаткой структуры ОДКБ. Новое армянское руководство сперва арестовало действующего генсека организации, являвшегося представителем Армении, а затем заблокировало назначение нового генерального секретаря, пока не истечет формальный срок армянской квоты. Ситуация стабилизировалась лишь после назначения на должность Зася с начала 2020 года.

За время своего существования организация потеряла трех членов: Азербайджан, Грузию и Узбекистан (последнего даже дважды). В последнее время Азербайджан осторожно намекает на свой интерес к вступлению в ОДКБ, но это вряд ли возможно, пока Армения остается в объединении.

Впрочем, ОДКБ с трудом справляется даже с введением института наблюдателей. Есть только статус наблюдателя при парламентской ассамблее ОДКБ. С 2013 года им обладают Сербия и Афганистан, а вопрос с его предоставлением Ирану остался нерешенным с 2014 года, несмотря на участие этой страны еще в 2000-е годы в некоторых видах деятельности ОДКБ. На саммите ОДКБ в Астане в ноябре 2018 года было принято решение об учреждении статуса партнеров и наблюдателей ОДКБ, но оно пока не реализовано из-за незавершенных юридических процедур. В мае Сергей Лавров конкретно намекнул, что среди партнеров и наблюдателей будут Сербия, СНГ и ШОС.

ОДКБ неоднократно предлагала наладить сотрудничество с НАТО (в частности, по борьбе с международным терроризмом и наркотрафиком, восстановлению стабильности в Афганистане, реагированию на природные и техногенные

катастрофы, обеспечению безопасности и эвакуации людей в кризисных ситуациях), но безответно. В мае 2019 г. участники заседания глав МИД ОДКБ вновь безуспешно предложили НАТО проводить совместные консультации.

Уже не первый год ОДКБ уделяет повышенное внимание вопросам миротворчества. Как заявил Станислав Зась, с 2021 года планируется приступить к практическим шагам в миротворческой области. В этом году должен быть выбран единый центр для подготовки миротворцев в целом и для ООН в частности (из имеющихся баз в России и Казахстане). Но выяснилось, что базовые документы организации все еще нуждаются в доработке, чтобы обеспечить возможность проведения миссий под эгидой ООН. В частности, планируется ввести в них понятие «координирующее государство», которое будет представлять организацию по данным вопросам в ООН. Кроме того, ООН сотрудничает в области миротворчества не с другими организациями, а с отдельными странами.

На ноябрьском саммите в Бишкеке Владимир Путин заявил, что «поддержание высокой готовности» миротворческих сил ОДКБ является одним из приоритетов его страны. В 2017 году Москва пыталась направить силы ОДКБ для участия в миссиях ООН в Южном Судане и Чаде, но согласовать это решение не удалось.

Китайское будущее или настоящее?

Вряд ли можно говорить о выстраивании Россией ОДКБ как инструмента своего военно-политического доминирования. До 2002 года организация практически оставалась на бумаге. Позднее ее стали считать еще одним формальным механизмом российской экспансии, но здесь есть нюанс. Он называется Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

Ведомая Китаем ШОС и ведомая Россией ОДКБ функционально работают на одном поле (фокус ШОС шире, так как наряду с ведущей сферой безопасности включает в себя также экономическое и гуманитарное направления) и во многом в совпадающем регионе.

> Если бы у Кремля были серьезные лидерские амбиции, это вело бы либо к российско-китайскому кондоминиуму, либо соперничеству, которое пытаются отыскать некоторые аналитики. Но реальность выглядит любопытнее и отражает степень ослабления РФ в глобальном раскладе сил.

На фоне того, как Москва не жаждет инвестировать в «свое НАТО» ни денег, ни иных ресурсов, а «сбыть» ОДКБ Западу (то есть добиться встраивания ОДКБ в западные структуры безопасности) тоже не удается, она принялась «сбывать» ее Пекину. Этого никто не скрывает: как правило, политическая риторика по вопросам развития ОДКБ со стороны лидеров стран-членов либо функционеров организации включает в себя привязку к ШОС. Причем взаимности со стороны КНР здесь нет. Скорее, взгляд сверху вниз. Но сращивание двух организаций уже началось, и его обстоятельства также указывают на готовность Кремля «подстроить» ОДКБ под ШОС.

Даже мероприятия двух организаций стали проводиться в параллельном формате. Одним из последних примеров стала прошедшая 4-5 февраля 2020 года в Москве рабочая встреча руководителей структур международного военного сотрудничества оборонных ведомств в формате трех организаций: СНГ, ШОС и ОДКБ. Еще более иллюстративны, например, бишкекские встречи министров иностранных дел стран ШОС и ОДКБ в мае 2019 года – в один день, в одном месте. Как заметили журналисты, это создало странную ситуацию: «Обсуждать ОДКБ в рамках ШОС было бы странно, так что министрам пришлось дважды (сперва по линии ШОС, а затем по линии ОДКБ) провести церемонию приветствия, совместную фотосессию и затем, наконец, общие заседания». При этом совпадали и ключевые темы встреч.

Не только РФ готова «сбыть» ОДКБ ведомой Пекином структуре. Другие участники ОДКБ, выстраивающие многовекторность, тоже активно стремятся в сторону ШОС и связанных с Китаем структур. Четыре из шести стран ОДКБ являются участниками ШОС, Беларусь имеет статус наблюдателя, но давно выстраивает отношения с Пекином по принципу «максимум, на который согласятся китайцы». Армения имеет при ШОС статус партнера по диалогу. Показательно, что бывший член ОДКБ Узбекистан, выйдя из ведомой Москвой организации, в ШОС остался.

«Волк в овечьей шкуре» или наоборот?

Несмотря на серьезные проблемы государств-членов из-за пандемии, ОДКБ и в этот раз ограничилась в своей реакции фактически декларациями и вновь упустила шанс начать успешные многосторонние действия по решению международных проблем постсоветского пространства. Ведь само по себе отсутствие успешных интеграционных проектов на всем постсоветском пространстве и в его подрегионах является аномалией. Наличие множества

потенциальных направлений для тесного сотрудничества дополняется историческим опытом взаимодействия, но интеграционные проекты и структуры постсоветских стран, включая ОДКБ, остаются малоэффективными, если не бутафорскими.

Широко распространено мнение, что ОДКБ является лишь инструментом «доминирования» России. Однако с этим мнением сложно согласиться. Наряду с некоторыми другими участниками организации, Минск, например, давно пересмотрел его в поиске модели нейтралитета Беларуси (это стало очевидно, когда белорусское правительство совместно с Узбекистаном сопротивлялось кремлевским планам по КСОР). Ведь в рамках многосторонних организаций куда проще уравновесить доминирующего партнера за счет выстраивания альянсов с другими участниками. Кроме того, опираясь на организацию, можно работать над достижением в рамках собственной оборонной или внешней политики целей, никак не связанных с планами Москвы.

Сегодня ОДКБ при всей неопределенности обнаруживает две тенденции.

Во-первых, стремление все же продемонстрировать существование военно-политического союза. При этом его способность к эффективному взаимодействию, тем более действию в интересах Москвы, сомнительна.

> На уровне метафор можно сказать, что ОДКБ – это не «волк в овечьей шкуре» (который под лозунгами миротворчества подорвет суверенитет кого-либо из участников), а ровно наоборот: «овца в волчьей шкуре».

Во-вторых, ведомая Россией организация не нашла важного места в политике Кремля, и Москва давно охотно заменила бы ОДКБ на что-то более ценное для себя. Попытки соединить ОДКБ с НАТО провалились, и магистральным направлением работы ОДКБ стало максимально возможное сближение с ведомой Китаем ШОС. Участники ОДКБ это видят и сами переключают внимание на ШОС. Это не значит, что постсоветская организация в сфере безопасности не имеет будущего. Но баланс первых тридцати лет ее работы плачевен, а кризис пандемии лишь подчеркнул ее слабую релевантность.

Сергей Богдан *- научный сотрудник, Институт истории им. Фридриха Майнеке Свободного университета Берлина; член Экспертного совета, Совет по международным отношениям «Минский диалог» (Германия-Беларусь).*

Публикация является частью проекта «Коронакратия: оценка долгосрочных последствий кризиса пандемии для международной безопасности». Проект реализуется Советом по международным отношениям «Минский диалог» и белорусским офисом Фонда им. Конрада Аденауэра. Содержание публикации отражает исключительно мнение автора.



Сергей Богдан
Старший аналитик Совета по международным отношениям «Минский диалог»