

УДК 32.001

## Эффективность миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве: опыт и перспективы ОДКБ<sup>1</sup>



### **Большаков А.Г.**

Доктор политических наук, профессор кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета



### **Зазнаев О.И.**

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета

*В статье дается оценка миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве за период 1991-2011 гг.; проанализированы достижения и проблемы российского миротворчества на разных этапах эволюции сопредельных с Российской Федерацией государств, рассмотрены основные направления деятельности Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Авторами предложены основные направления развития военного, политического и миротворческого потенциала ОДКБ, которые будут способствовать повышению эффективности ее деятельности на постсоветском пространстве.*

*Ключевые слова: миротворчество, гуманитарная интервенция, конфликты на постсоветском пространстве, миротворческие операции, ОДКБ, региональная безопасность.*

Миротворчество занимает важное место в современной мировой политике, а именно в процессе предотвращения и урегулирования внутренних и внешних конфликтов. Оно подразумевает разработку планов мирного урегулирования, формирование специально обученных контингентов военнослужащих, военные операции различного рода, подписание и соблюдение условий мирных соглашений и договоров. Миротворчество – это определенная совокупность действий национальных государств, общественных объединений, социальных сетей и международного сообщества в конфликтах. В настоящее время на смену традиционному миротворчеству приходит его силовой аналог. Гуманитарная деятельность все чаще принимает форму интервенций или даже войн (вооруженных конфликтов), что становится одним из определяющих элементов формирующегося нового миропорядка.

Проблема гуманитарного вмешательства и миротворчества важна и для Российской Федерации. В це-

лом Россия не очень активна в миротворческих миссиях ООН и находится в третьем-четвертом десятке из 115 государств. Российские миротворцы участвовали в операциях в Гаити, ЦАР/Чаде, Западной Сахаре, Конго, Либерии, Судане, Восточном Тиморе, на Ближнем Востоке и в Косово. Наибольшую заинтересованность в проведении миротворческих операций Российская Федерация проявила на постсоветском пространстве.

Конфликтность посткоммунизма обозначила неготовность к миротворчеству большинства участников вооруженных локальных противоборств, многочисленных посредников. Посткоммунистические государства не имели навыков регулирования конфликтных ситуаций, не обладали соответствующими институтами и организациями. Знания о кризисном менеджменте практически отсутствовали на пространстве посткоммунизма [1, с. 764-765].

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках НИР № 1.61.11 Темплана Казанского (Приволжского) федерального университета в 2011 г.

В странах бывшего СССР решающую роль в миротворчестве играла именно Российская Федерация. С одной стороны, она сама представляла собой посткоммунистическое государство, а с другой – являлась правопреемницей СССР, который имел значительный опыт миротворчества в различных частях мира [2, с. 17-45]. Миротворческие операции осуществлялись Россией без мандата ООН. Как правило, они заканчивались прекращением вооруженной стадии конфликта и созданием миротворческого контингента, часто состоящего из трехсторонних военных формирований – конфликтантов и российских военнослужащих [3, с. 140-153].

Первоначально Российская Федерация рассматривалась всеми сторонами вооруженных конфликтов как единственный возможный арбитр. Очень быстро, однако, стало ясно, что у российского истеблишмента есть свои интересы в конфликтах, и он поддерживает, как правило, лишь одну из противостоящих сторон. Это в значительной степени ослабило позиции России практически во всех посткоммунистических конфликтах и привело к тому, что США, Европейский Союз, ООН, НАТО, ОБСЕ, азиатские страны стали играть существенную роль в этих противоборствах.

В настоящее время Россия по-прежнему занимает значимые позиции в ряде этнических вооруженных конфликтов в посткоммунистических государствах, но, как правило, ее союзниками выступают незначительные с геополитической точки зрения сепаратистские государственные образования, тогда как Российская Федерация объективно заинтересована в сохранении своего влияния на всем Южном Кавказе, в европейских странах СНГ и Балтии, Центральной Азии [4, с. 476].

Согласно теории миротворчества, согласовать интересы конфликтующие стороны должны сами, а международное сообщество может лишь посодействовать им в этом, оказать посреднические услуги. Предполагается, что к началу миротворческой операции потенциал вооруженного противостояния уже исчерпан, и обе стороны разуверились в возможности победы [5, с. 121]. В реальности так происходит далеко не всегда.

Опыт посткоммунистических стран показывает, что военная фаза миротворческой операции нередко существенно опережает политическое урегулирование. Миротворческие контингенты, как правило, относительно быстро выполняют функцию «замораживания» конфликта, разъединяя враждующие стороны. Однако переговоры об условиях восстановления мира и постконфликтном политическом порядке могут длиться десятилетиями [5, с. 123]. Так, абхазский и южноосетинский «замороженные конфликты» не удавалось урегулировать в течение 15 лет, противоборства в Карабахе и Приднестровье до сих пор не получили политического завершения. Вынужденные поддерживать перемирие в отсут-

ствии реальных политических решений, военные часто становятся объектом провокаций со стороны враждующих сторон или неподконтрольных им экстремистских формирований.

В этих условиях резко возрастает значение ситуативных факторов. В зависимости от того, на каком этапе международное сообщество «заморозило конфликт», примирение может быть политически выгодным той или иной стороне. Например, в Южной Осетии российские миротворцы вмешались в конфликт, когда военный перевес был на стороне грузинских войск, а в Абхазии, – когда Грузия потерпела военное поражение, что обусловило разную расстановку сил в ходе последующих переговоров. Правда, в 2008 г. данный фактор уже не играл никакой роли в процессе силового урегулирования этих конфликтов и признания государственного суверенитета Абхазии и Южной Осетии со стороны России.

В случае Приднестровья прекращению военных действий способствовало соглашение между Молдавией и Российской Федерацией, подписанное 21 июля 1992 г. в Москве [2, с. 136-139], в котором были сформулированы принципы мирного урегулирования вооруженного конфликта и предложены некоторые механизмы контроля, включая создание Объединенной контрольной комиссии и зоны безопасности вдоль реки Днестр. В соглашении предусматривалось, что его реализацию будет обеспечивать военный контингент, состоящий из российских войск, а также вооруженных сил «сторон, непосредственно вовлеченных в конфликт».

С высоты сегодняшнего дня приходится констатировать, что последним успешным миротворческим шагом в карабахском конфликте были действия российских военных и дипломатов, приведшие к заключению Соглашения о прекращении огня. 12 мая 1994 г. этот документ был подписан министром обороны Азербайджана М.И. Мамедовым, министром обороны Армении С.А. Саркисяном и главнокомандующим силами самообороны Нагорного Карабаха С. Бабабяном [2, с. 140]. Впрочем, было бы неверно недооценивать и те усилия, которые приложила Россия, чтобы обеспечить его выполнение.

Таким образом, если в Центральной Европе миротворческие функции осуществлялись ООН, НАТО, США и рядом европейских государств и организаций, то на постсоветском пространстве решающую роль в 1990-е гг. играла Россия. Ее миротворческие усилия в государствах СНГ дали немало позитивных результатов. Например, было урегулировано межтаджикское противостояние религиозного толка, и Таджикистан остался в орбите российского влияния [3, с. 134-139]. Преимущественно позитивно можно оценить и действия Российской Федерации в Абхазии, Нагорном Карабахе, Приднестровье, Южной Осетии. Однако добиться политического урегулирования этих конфликтов ей не удалось.

Нейтралитет России в абхазском, приднестровском и южноосетинском конфликтах ставился под сомнение международным сообществом. Подобные сомнения не были беспочвенными: Российская Федерация открыто поддерживала сепаратистов, поставляя им оружие и помогая в ведении боевых действий.

Ее миротворческие усилия были направлены не столько на политическое урегулирование конфликта, сколько на прекращение вооруженного противостояния и восстановление относительной стабильности на соответствующих территориях. Несмотря на то, что Концепция национальной безопасности Российской Федерации предусматривает участие страны в международных миротворческих операциях, российское руководство так и не разработало стандартизированную схему проведения таких операций. Определенные подвижки в этой связи стали происходить лишь в 2007 г., после саммита ОДКБ в Душанбе, но они пока не носят принципиального характера.

Страны СНГ осознают важность миротворчества как инструмента защиты национальных интересов и поддержания стабильности в различных регионах мира. Миротворческие операции России и других государств Содружества являются примерами неформального и нешаблонного использования мирового опыта [6, с. 68-75]. Кадровая и техническая неподготовленность миротворческих формирований, которая была характерна для России и других стран СНГ до середины 2000-х гг., сегодня постепенно уходит в прошлое. На повестке дня стоит вопрос о повышении уровня подготовки воинских контингентов для операций по поддержанию мира.

Каждая миротворческая операция, проводившаяся Россией и странами СНГ на постсоветском пространстве, была по-своему уникальной, при этом все они, по большому счету, увенчались успехом [5, с. 70-148]. И в Абхазии, и в Карабахе, и в Приднестровье, и в Южной Осетии миротворческими силами удалось достичь главного – разъединить противоборствующие стороны, не допустить возобновления массового кровопролития и обеспечить условия для политического урегулирования конфликтов и построения мира. В целом поставленные Коллективными силами задачи выполняются в том объеме, в каком это позволяют имеющиеся ресурсы (людские, материально-технические, финансовые и др.). Следует подчеркнуть, что все упомянутые операции осуществлялись по просьбе или с согласия всех конфликтующих сторон, то есть не были принудительными [5, с. 143-148]. В настоящий момент подобный тезис оспаривается властями Азербайджана, Грузии и Молдавии, однако в 90-е гг. XX века, в период острой фазы вооруженной конфронтации, у сторон не было иного выхода, кроме как обратиться за помощью к миротворцам из России и других стран СНГ [3, с. 140-153].

Российская политика в отношении СНГ претерпевает в последнее время существенные изменения,

которые отражают объективную диверсификацию постсоветского пространства. Российская Федерация стремится увеличить свое влияние в регионе, предотвратить различного рода «цветные революции», выиграть конкуренцию со странами Запада [7, с. 197-206]. В октябре 2007 г. в рамках ЕврАзЭС было создано таможенное объединение России, Белоруссии и Казахстана, а также было подписано соглашение «О миротворческой деятельности Организации Договора о Коллективной Безопасности», согласно которому все члены ОДКБ могут покупать российское оружие по внутренним ценам, что важно для эффективного функционирования единой системы безопасности этих государств [7, с. 173-174].

Диверсификация постсоветского пространства создала совершенно другие условия деятельности для России и организаций, где она доминирует, прежде всего, ОДКБ. В российской сфере влияния находятся далеко не все страны постсоветского пространства, поскольку военная победа над Грузией не позволяет воспринимать Российскую Федерацию в качестве независимого миротворца. Многие страны СНГ заинтересованы в том, чтобы влияние в их регионах оказывали и другие страны и организации (Европейский Союз, НАТО, США, Китай и др.).

Эксперты постоянно отмечают колебания и сомнения внутри ОДКБ: непоследовательность руководства Белоруссии в вопросе о КСОР, особая позиция Узбекистана по ряду ключевых проблем в региональной организации [8, с. 92-97], неудачи российских миротворцев в Грузии, полное бездействие ОДКБ в процессе межэтнического конфликта в Киргизии в 2010 г. Однако существует целый ряд проблем, которые объективно объединяют устремления всех государств ОДКБ: предстоящий вывод американцами войск из Афганистана [8, с. 95-96], региональные угрозы на территории Центральной Азии (терроризм, экстремизм, наркотический трафик, нехватка энергии, приграничные этнические конфликты и др.), влияния фактора трансформации ближневосточных политических режимов («революций») 2011 г.

Одним из позитивных моментов развития ОДКБ можно считать значительное увеличение военного потенциала за последние пять-семь лет. В структуре данной организации появились Коллективные силы быстрого развертывания (КСБР) центральноазиатского региона (численность контингента около 4 тыс. человек), в которых участвуют Россия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан, и Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) с численностью около 17 тыс. человек [7, с. 164]. В 2011 г. КСОР провели плановые учения в Армении, Казахстане, Киргизии, Таджикистане и России. Коллективные миротворческие силы, численность которых на сегодняшний день насчитывает порядка 4200 человек, уже созданы практически полностью, посредством формирования национальных контингентов. В настоящий момент

четыре страны из семи (Армения, Белоруссия, Казахстан, Россия) ратифицировали соглашения по Коллективным миротворческим силам ОДКБ.

В ОДКБ есть специально подготовленные части из собственных миротворческих контингентов. На базе Всероссийского института повышения квалификации МВД России функционирует центр подготовки миротворцев, в котором прошли обучение свыше 1500 сотрудников органов внутренних дел. Под эгидой ОДКБ наращивается военное присутствие России на базе в Канте (Киргизия) [7, с. 167-168].

Деятельность ОДКБ постоянно выходит за рамки сугубо военного сотрудничества. Одной из основных целей данной организации является координация и объединение усилий в противодействии международному терроризму, наркотрафику из Афганистана, нелегальной миграции. ОДКБ занимается финансовым мониторингом, ведет работу по созданию специальных подразделений по противодействию и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф [9, с. 47-59].

В плане организационной деятельности и ее легитимности важным является то, что в 2009 г. была принята резолюция 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН о сотрудничестве между ООН и ОДКБ, а в 2010 г. подписана Совместная декларация о взаимодействии по линии секретариатов ОДКБ и ООН. Таким образом, ОДКБ ориентируется в своей будущей работе на ООН.

За последние три года практически полностью сформирован юридический механизм миротворчества ОДКБ. Он состоит из четырех документов: соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ; положения о Коллективных миротворческих силах ОДКБ; положения об Оперативной рабочей группе по подготовке миротворческих операций ОДКБ; положения о главе миротворческой миссии ОДКБ.

Важным в новом юридическом механизме представляется то, что если миротворческую операцию планируется проводить на территории государств ОДКБ, то решение будет приниматься Советом коллективной безопасности с незамедлительным информированием ООН. Исходя из обстановки, масштабов конфликта и его возможного воздействия на ситуацию в регионе, СКБ может запрашивать мандат у Совета Безопасности ООН. Таким образом, у ОДКБ номинально сформирована целостная организационно-правовая система миротворческого вмешательства в конфликтные ситуации независимых национальных государств постсоветского пространства, которые являются членами ОДКБ.

Несмотря на явные успехи в военно-технической и организационной деятельности, можно отметить пока недостаточный авторитет данного союза на международной арене. Для повышения роли данной региональной организации в мире необходимо разработать четкую идеологию, которая, в частности,

может базироваться на идее сохранения стабильности в регионе [7, с. 170-173].

Кроме того, ОДКБ не смог продемонстрировать свой миротворческий потенциал на практике. Речь идет о конфликте в городе Ош между этническими киргизами и узбеками в 2010 г. Конфликт, который повлек многочисленные жертвы и вызвал исход тысяч беженцев в соседний Узбекистан [10, с. 49-51], был фактически проигнорирован организацией, которая отвечает за региональную безопасность большей части постсоветского пространства.

Официальное объяснение руководства ОДКБ сводилось к тому, что этнический конфликт – это внутреннее дело Киргизии, поэтому было оправданным не применять какой-либо силы или потенциала организации при разрешении внутривнутриполитических проблем одного из государств союза [10, с. 53]. Если принять во внимание тот факт, что ОДКБ ранее уже позволила кардинально изменить политическую ситуацию в Киргизии и свергнуть Президента К. Бакиева, то подобная трактовка вряд ли может быть признана удовлетворительной. Представляется, что отсутствие действий со стороны ОДКБ может быть объяснено тем, что корпоративная готовность военных данной региональной организации абсолютно не совпадает с политической волей глав государств этого союза, не доверяющих друг другу и опасющихся усиления влияния России. Именно противоречия между политическим руководством государств-членов ОДКБ не дает возможности для последовательной и единой политики в целом ряде вопросов военно-политического сотрудничества, одним из которых является эффективная миротворческая деятельность.

Неформальный саммит ОДКБ в августе 2011 г. продемонстрировал радикальное изменение взглядов шести государств-участников союза по отношению к внутренним трансформациям политических режимов. Позиция невмешательства в киргизский конфликт 2010 г. была полностью забыта, а внутренние угрозы странам ОДКБ были признаны не менее важными, чем внешние. В этой связи главы государств-участников региональной организации приняли решение срочно завершить комплектование Коллективных вооруженных сил, а также выработать меры противодействия угрозам в информационном и кибернетическом пространствах своих стран. Такие изменения во взглядах политического руководства ОДКБ были вызваны волной «политических революций» на Ближнем Востоке.

Трансформация постсоветского пространства создает совершенно иные форматы для российского миротворчества. В зоне карабахского конфликта оно объективно затруднено из-за наличия многочисленных посредников с разными геополитическими устремлениями, в Грузии в нем нет необходимости, поскольку безопасность Южной Осетии и Абхазии обеспечивается российскими воинскими континген-

тами в другом формате, а безопасность Грузии – ее союзническими отношениями с США. Российский воинский контингент находится на территории Приднестровья в Молдавии. Российское военное присутствие существует в Центральной Азии, но миротворческих операций здесь не проводилось со времени окончания гражданской войны в Таджикистане.

ОДКБ – единственная структура, доминирование в которой может обеспечить рост влияния России на постсоветском пространстве, но ее деятельность фактически ограничена регионом Центральной Азии, где существуют свои внутренние противоречия. Полностью самостоятельные миротворческие действия России сегодня маловероятны из-за распада и регионализации постсоветского пространства, многовекторной политики всех сопредельных с Российской Федерацией государств. Россия может использовать только институциональные механизмы ОДКБ. Это создает проблемы в принятии решений и их последовательном исполнении.

ОДКБ достаточно эффективна в отражении угроз, не носящих военный характер, а в плане создания военного блока и миротворчества существует целый ряд трудностей [7, с. 167-168]. Можно предположить, что частичная экономическая интеграция на постсоветском пространстве (например, создание Таможенного союза) будет способствовать и военно-политической интеграции, в том числе повышению эффективности миротворчества, но это произойдет только в долгосрочной перспективе. На постсоветском пространстве формируется новая система коллективной безопасности, которая будет реагировать не только на внешние, но и на внутренние угрозы. При этом государства ОДКБ, видимо, совсем скоро ужесточат правила членства в организации [9, с. 76-80].

Таким образом, перспективы дальнейшего развития ОДКБ благоприятны, но по некоторым направлениям деятельности не являются однозначно позитивными. Скорее всего, совместное противодействие нетрадиционным угрозам (терроризму, наркотрафику, техногенным катастрофам и др.) будет и дальше поддерживаться всеми государствами организации.

Однозначную поддержку, по всей видимости, получит проект по противостоянию внутренним угрозам стран-участников ОДКБ, в том числе контроль в различных формах над их информационным и кибернетическим пространствами. Перспективы внутреннего миротворчества на постсоветском пространстве пока являются неопределенными, более реальными представляются эффективные миротворческие операции России, Казахстана и других стран ОДКБ за пределами постсоветских независимых государств.

#### Литература:

1. Ежегодник СИПРИ 2004. Вооружения, разоружение и международная безопасность (перевод с англ.). – М.: Наука, 2005. – 1021 с.
2. Майоров М.В. Миротворцы. Из опыта российской дипломатии в посредничестве. – М.: Международные отношения, 2007. – 160 с.
3. Кавтарадзе С.Д. Этнополитические конфликты на постсоветском пространстве. – М.: Изд-во «Экзамен», 2005. – 224 с.
4. СССР после распада. Под общей редакцией О.Л. Марганя. – СПб.: Экономическая школа, 2007. – 480 с.
5. Никитин А.И. Международные конфликты и их урегулирование // Мировая политика: проблемы теоретической идентификации и современного развития. Ежегодник 2005. – М.: «Российская политическая энциклопедия», 2006. – С. 99-128.
6. Гольц А. Военное миротворчество России // Pro et Contra. – 2006. – №5-6 (34). – С. 16-21.
7. Никитин А.И. Конфликты, терроризм, миротворчество. – М.: Навона, 2009. – 232 с.
8. Бисенбаев А.К. Не вместе: Россия и страны Центральной Азии. – СПб.: Питер, 2011. – 208 с.
9. Никитина Ю.А. ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности. – М.: Навона, 2009. – 200 с.
10. Cornell S. Narcotics and armed conflict: Interaction and implications // Civil War. – 2011. – № 1. – P. 43-64.

## The Efficiency of Peace-Making Efforts of Russia in the Post-Soviet Space: the Experience and Prospects of the Collective Security Treaty Organization (CSTO)

*A. Bolshakov, O. Zaznaev  
The Kazan (Volga Region) Federal University*

*The paper contains assessment of Russia's peacemaking efforts in the Former Soviet Union states during the period of 1991-2011; reviews the achievements and problems of the Russian peace-building on the different stages of evolution of states adjoining the Russian Federation, discusses the main directions of the CSTO activities. The authors suggest the main directions of development of military, political and peacemaking capabilities of the CSTO, which will increase the efficiency of its activities in the post-Soviet space.*

*Key words: peacemaking, humanitarian intervention, conflicts in the Former Soviet Union states, peacemaking operations, CSTO, regional security.*