ОБСЕ INSIGHTS

Институт исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга

ОБСЕ Insights 2021

В поисках общей основы

Nomos

ОБСЕ INSIGHTS

Институт исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга

ОБСЕ Insights 2021

В поисках общей основы

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748911463, am 16.04.2024, 07:29:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Chefredakteur: Cornelius Friesendorf, IFSH
Managing Editor: Argyro Kartsonaki, IFSH

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2022

© Institute for Peace Research and Security Policy
at the University of Hamburg (Hrsg.)

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8289-5
ISBN (ePDF): 978-3-7489-1146-3

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748911463

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748911463, am 16.04.2024, 07:29:04
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Содержание

Введение к ОБСЕ Insights 2021: В поисках общей основы 7
Корнелиус Фризендорф

Повышение эффективности ОБСЕ: практические рекомендации бывшего Генерального секретаря 15
Томас Гремингер

Возможности сотрудничества ОБСЕ с Китаем: зачем и как? 31
Стефан Вольф и Штефани Лихтенштайн

На пути к более стратегическому партнерству: Укрепление ОБСЕ путем расширения сотрудничества ЕС и ОБСЕ 45
Дэвид Гэлбрейт, Андре Хертель, Стефан Вольф

ОБСЕ и миротворчество: опыт и перспективы 59
Фред Таннер

Будущее ОБСЕ: подходы правительств 71
Франк Эверс и Аргиро Картсонаки

- Введение 73
  Франк Эверс и Аргиро Картсонаки
- Соединенные Штаты и ОБСЕ 79
  Дэниел С. Гамильтон
- Россия и ОБСЕ 89
  Андрей Загорский
- Франция и ОБСЕ 99
  Барбара Кунц

Турция и ОБСЕ 109
Гирай Садык

Казахстан и ОБСЕ 115
Рустам Бурнашев и Ирина Черных

Швеция и ОБСЕ 123
Ларс-Эрик Лундин

Польша и ОБСЕ 131
Лукаш Кулеса

Северная Македония и ОБСЕ 141
Ана Крстиновска

Об авторах 151

Эффективное участие меньшинств как балансирующий фактор: роль Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств 155
Гаэтано Пентассулья

Еще один шанс для «Хельсинки снизу»? Возрождение правозащитных групп, связанных с ОБСЕ 171
Дмитрий Макаров

В отсутствие полевых миссий: ОБСЕ и конфликты в Грузии 187
Нино Кемоклидзе

Плюралистичный мир: перспектива для ОБСЕ? 199
Матиас Дембински, Ханс-Йоахим Шпангер

Введение к ОБСЕ Insights 2021: В поисках общей основы

Корнелиус Фризендорф[*]

Для цитирования этой публикации: Фризендорф К. Введение к ОБСЕ Insights 2021: В поисках общей основы // ОБСЕ Insights 2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-00

В 2021 г. обострились многочисленные кризисы, с которыми сталкивается ОБСЕ. Второй раз подряд, на этот раз по политическим причинам, было отменено Совещание по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения (СРВЧИ) – крупнейшее в Европе совещание по правам человека. Россия выступила против его проведения, продемонстрировав, насколько третье измерение ОБСЕ (права человека) превратилось в арену политической борьбы. Она отклонила продление мандата Миссии наблюдателей ОБСЕ на двух российских контрольно-пропускных пунктах на российско-украинской границе на востоке Украины и в конце 2021 г. сосредоточила на российско-украинской границе крупную группировку войск, породив тем самым тревожное ожидание большой войны.

Этот год также установил антирекорд в том, что государства-участники до августа не могли согласовать бюджет ОБСЕ. Это усугубило трудности стратегического планирования в условиях ежегодного бюджетного цикла и замораживания бюджета. После нескольких лет применения правила нулевого номинального увеличения бюджета Организация приближается к пределам своих оперативных возможностей.

Встреча Совета министров, состоявшаяся в Стокгольме в декабре 2021 г., продемонстрировала, что государства-участники по-прежнему хотят использовать ОБСЕ в качестве площадки для сотрудничества. Так, они приняли решение о сотрудничестве по вызовам, порождаемым изменением климата (пусть и с расплывчатыми формулировками), и сделали заявление по Приднестровью. Однако и пленарные заседания, и параллельные мероприятия выявили глубокие разногласия с Россией по вопросу о поддержке Западом демократизации и прав человека, которую Россия рассматривает как незаконное вмешательство во внутренние дела. В 2021 г. не оправдались особые надежды шведского Председателя на прогресс в выполнении принятых в рамках ОБСЕ обязательств.

---

* Корнелиус Фризендорф, доктор наук, Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH) friesendorf@ifsh.de.

Таким образом, события 2021 г. подтвердили, что ОБСЕ переживает глубокий кризис легитимности. Государства не принимают решения и не предоставляют ресурсы, необходимые организации для ее деятельности. Вместо этого они оспаривают практику и основополагающие нормы как друг друга, так и ОБСЕ. Эти негативные события являются частью более широкого кризиса мультилатерализма, демократии и отношений между Западом и Россией.

Все это ставит в повестку дня следующие вопросы. В чем интересы государств-участников совпадают, а в чем – расходятся? Если их интересы сильно расходятся, может ли ОБСЕ по-прежнему выполнять свой широкий мандат? Должна ли она быть перестроена, и если да, то как? Эти вопросы рассматриваются во втором издании ОБСЕ Insights, подготовленном Центром исследований ОБСЕ (*CORE*) Института исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (*IFSH*). Это – болезненные вопросы, по крайней мере для сторонников основанной на сотрудничестве и всеобъемлющей безопасности, но их нельзя игнорировать.

Материалы издания 2021 г.

Материалы, представленные в сборнике ОБСЕ Insights 2021, можно разделить на три группы. В первой рассматривается, в какой мере несовпадение интересов государств-участников продолжает сдерживать деятельность ОБСЕ. Во второй рассматриваются стоящие перед организацией дилеммы и предлагаются варианты ее реорганизации, а в третьей предлагаются пути продвижения вперед в конкретных областях на основе имеющихся у организации возможностей.

Расхождение интересов и его последствия

В специальном выпуске ОБСЕ Insights под редакцией Франка Эверса и Аргиро Картсонаки сравнивается политика восьми государств—участников ОБСЕ: Франции (Барбара Кунц), Казахстана (Рустам Бурнашев и Ирина Черных), Северной Македонии (Ана Крстиновска), Польши (Лукаш Кулеса), России (Андрей Загорский), Швеции (Ларс-Эрик Лундин), Турции (Гирай Садык) и США (Дэниел Гамильтон). Анализ интересов государств крайне важен для понимания любой международной организации, но он особенно важен применительно к ОБСЕ: ее решения требуют консенсуса, организация не имеет рычагов принуждения к выполнению принятых государствами обязательств, а гражданское общество в значительной степени исключено из процесса принятия решений.

Анализ политики конкретных стран показывает значительные различия в том, как государства-участники видят роль ОБСЕ. Они по-разному видят значимость отдельных «измерений» деятельности организации, отличаются их приоритеты в том, что касается конкретных вопросов. В целом в их оценках ОБСЕ уступает по значимости другим международным организациям. Более того, государства-участники по-разному интерпретируют принципы ОБСЕ. Так, Россия ставит вопрос о том, как свобода выбора союзов сочетается с неделимостью безопасности. Особенно очевидны расхождения в оценках «третьего измерения» ОБСЕ, при этом основным фактором, определяющим позиции государств, является тип политического режима: автократические режимы оспаривают либеральные нормы и автономию таких институтов, как Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), а демократические настаивают на соблюдении принятых обязательств.

Тем не менее на основании материалов специального выпуска можно сделать вывод о том, что ОБСЕ выживет. Все государства, политика которых анализируется в выпуске, хотя бы в минимальной степени заинтересованы в сохранении ОБСЕ в качестве площадки для диалога, и нет свидетельств того, чтобы какое-либо из них всерьез рассматривало возможность выйти из организации. Они также заинтересованы в сотрудничестве в конкретных областях, включая предотвращение конфликтов и обеспечение уважения прав человека, в которых ОБСЕ имеет конкурентные преимущества.

Но в нынешней нездоровой атмосфере возможности организации крайне ограничены. Помимо материалов, вошедших в специальный выпуск, в своей статье в ОБСЕ Insights 2021 бывший Генеральный секретарь организации *Томас Гремингер* показывает, как кризис легитимности ОБСЕ отразился на ее секретариате. Замораживание бюджета, блокирование решений и микроменеджмент со стороны государств-участников затрудняют решение исполнительными структурами и институтами их многочисленных задач. На ряде важных направлений государства-участники препятствовали реализации программы Гремингера «Соответствие поставленным задачам», в рамках которой он пытался реформировать рабочие и управленческие процессы в ОБСЕ.

Дилеммы, стоящие перед ОБСЕ

Во второй группе статей обсуждаются дилеммы, перед которыми стоит ОБСЕ. Опираясь на институциональную теорию, *Матиас Дембински и Ханс-Йоахим Шпангер* представляют два варианта реорганизации ОБСЕ для преодоления кризиса легитимности.

В первом варианте организация сосредоточилась бы на тех областях, в которых государства-участники достигли относительного консенсуса, в частности, на предотвращении конфликтов. Это позволило бы делегировать исполнительным

структурам ОБСЕ более широкие полномочия по содействию сотрудничеству между государствами и выполнению ими достигнутых соглашений. Однако данный вариант оставил бы мало места для «человеческого измерения» и, следовательно, мог бы привести к отказу от всеобъемлющего подхода к безопасности.

Во втором варианте государства-участники сохранили бы широкий мандат ОБСЕ, но при этом усилили бы свой контроль над исполнительными структурами и институтами. Это привело бы к де-институционализации ОБСЕ в трех измерениях ее деятельности и возвращению к формату похожего на СБСЕ совещания, к примеру, путем лишения БДИПЧ его относительной автономии или даже его полного упразднения.

В своем анализе авторы показывают главную дилемму: реорганизация ОБСЕ может привести либо к повышению ее дееспособности ценой сужения круга решаемых задач (вариант 1), либо к тому, что она утратит роль разработчика, исполнителя и наблюдателя за соблюдением согласованных норм (вариант 2).

Стефан Вольф и Штефани Лихтенштайн рассматривают китайскую инициативу «пояса и пути» и последствия ее реализации для ОБСЕ. Описывая деятельность Китая в Центральной Азии, на Южном Кавказе, в Восточной Европе и на Западных Балканах, они приходят к выводу, что растущее влияние Китая, хотя оно и различно в этих субрегионах ОБСЕ, слишком велико, чтобы его игнорировать. Исходя из этого вывода, они предлагают способы налаживания взаимодействия ОБСЕ с Китаем.

Дилемма здесь заключается в том, что, как признают авторы, такое взаимодействие может оказаться ОБСЕ не по силам. Организация едва справляется с выполнением своих основных задач, таких как проведение СРВЧИ. Включение же в ее повестку дня новых амбициозных тем, таких как взаимодействие с Китаем (в дополнение к решению других актуальных вопросов, включая изменение климата, миграцию и Афганистан), еще больше увеличило бы давление на и без того перегруженную организацию.

Возможности прогресса в конкретных областях сотрудничества

Несколько материалов, опубликованных в ОБСЕ Insights 2021, свидетельствуют о том, что прогресс в конкретных областях деятельности организации возможен даже без проведения существенной реформы организации. *Фред Таннер* сравнивает две крупные гражданские миссии ОБСЕ: Специальную мониторинговую миссию в Украине и Контрольную миссию в Косово. Оба примера позволяют извлечь уроки для будущих миссий, которые развертывались бы в зонах повышенного риска, включая потенциальную миссию по урегулированию конфликта вокруг Нагорного Карабаха. Главный урок заключается в том, что масштабные военные миссии ОБСЕ неосуществимы.

Нино Кемоклидзе также рассматривает деятельность ОБСЕ по управлению конфликтами в неспокойных регионах, уделяя особое внимание Грузии. После грузино-российской войны 2008 г. Россия вынудила ОБСЕ закрыть свое полевое присутствие в Грузии. Возникшие после этого форматы переговоров, посредничества и предотвращения конфликтов не смогли вывести из тупика обсуждение ситуации вокруг Абхазии и Южной Осетии. Несмотря на эти неудачи, Кемоклидзе утверждает, что ОБСЕ все же может внести свой вклад в управление конфликтами даже в отсутствие полевой операции.

Гаэтано Пентассулья рассматривает роль Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), уделяя особое внимание вопросу об участии меньшинств в общественно-политической жизни. Он демонстрирует необходимость дальнейшей работы по установлению стандартов и уточнению международных норм – особенно тех, которые сформулированы в Лундских рекомендациях – под эгидой ВКНМ. Участие меньшинств в общественно-политической жизни ставит вопросы определения оптимального баланса между интеграцией и сепарацией, и Пентассулья показывает, как можно понизить возникающее в этой связи напряжение, в частности, в рамках деятельности политических партий, консультативных органов и самоуправления.

Дмитрий Макаров также пишет о защите прав. Правозащитные группы занимают видное место в истории СБСЕ. Многие такие группы вновь оказались под давлением со стороны государств, особенно авторитарных. Каковы шансы на появление нового движения «Хельсинки снизу»? Макаров показывает, что тенденция к превращению правозащитных групп в профессиональные неправительственные организации привела к определенным проблемам. Опираясь на примеры успешной мобилизации граждан, он предлагает рекомендации по укреплению правозащитных групп, в частности, путем расширения их трансграничного сотрудничества.

Дэвид Гэлбрейт, *Андре Хертель* и *Стефан Вольф* рассматривают сотрудничество между ОБСЕ и ЕС. Европейский союз может способствовать укреплению ОБСЕ, что принесло бы пользу самому ЕС. Однако на практике две эти организации работают параллельно, независимо друг от друга, и существует опасность того, что возрастающее влияние ЕС может еще больше ослабить ОБСЕ. Авторы предлагают ЕС: а) рассматривать ОБСЕ не как инструмент политики, а как самостоятельный институт, обладающий отличающимися от ЕС возможностями; б) использовать ОБСЕ как форум для подлинного диалога с государствами, не входящими в ЕС, особенно с Россией и в) избегать дублирования деятельности, поскольку это могло бы еще больше ослабить ОБСЕ.

Корнелиус Фризендорф

На пути к Хельсинки +50

Статьи, представленные в сборнике ОБСЕ Insights 2021, предлагают стимулы для дискуссий в преддверии 50-летия хельсинкского Заключительного акта в 2025 г. Их выводы показывают, что демократические государства-участники могут использовать три стратегии для преодоления кризиса легитимности ОБСЕ, которые можно охарактеризовать как «настаивание на выполнении обязательств», «переформатирование» или «оставить все как есть». К сожалению, ни одна их этих стратегий не лишена недостатков.

Во-первых, государства могут продолжать настаивать на соблюдении принятых в рамках ОБСЕ обязательств. В рамках этой стратегии они могли бы – как это сделали многие из них в 2021 г. – использовать жесткие формулировки, чтобы заставить авторитарные государства-участники изменить свое поведение. Однако нет свидетельств того, что такая риторика приносит результаты. Напротив, она, похоже, только усиливает напряженность в отношениях между авторитарными и демократическими государствами-участниками.

Во-вторых, государства-участники могли бы переформатировать ОБСЕ в соответствии с идеями, предложенными Матиасом Дембински и Хансом-Йоахимом Шпангером. Деятельность ОБСЕ может быть сокращена и ограничена областями сотрудничества, представляющими общий интерес, такими как предотвращение конфликтов и борьба с терроризмом. Однако утрата нынешних институциональных механизмов, таких как БДИПЧ, дорого обойдется. По сути, это было бы равносильно отказу от всеобъемлющего подхода к безопасности. С точки зрения демократических государств-участников, такие радикальные институциональные изменения невозможно оправдать во внутриполитической дискуссии, и они в принципе нежелательны.

В-третьих, государства могли бы пойти по пути преодоления трудностей, ничего не меняя в организации. Не демонтируя существующие организационные структуры, они могли бы использовать ОБСЕ для выявления сфер общих интересов и содействия сотрудничеству в них, прагматично избегая антагонистической конфронтации по спорным вопросам. Такая стратегия учитывала бы нынешний раскол между демократиями и автократиями, но оставляла бы открытой возможность для более широкого сотрудничества в будущем.

Хотя у третьего, прагматического подхода есть свои достоинства, он не является панацеей. Стратегия, исходящая из целесообразности «оставить все как есть», исчерпала себя, когда логика эскалации поставила Россию и Украину на грань большой войны, не исключая возможность вовлечения в нее НАТО. ОБСЕ уже сейчас приходится работать в чрезвычайном режиме, когда секретариат, полевые операции и институты вынуждены приостанавливать свою деятельность из-за того, что государства-участники не могут договориться о бюджете ОБСЕ. Анализ Томаса Гремингера свидетельствует о том, что структуры организации уже перегружены

до такой степени, что попытки обойтись имеющимися у них ограниченными ресурсами скоро перестанут давать результат. Противники перемен могут ответить на это, что нужно просто подождать, пока государства-участники не начнут вновь поддерживать деятельность структур и институтов ОБСЕ. Однако эта надежда может оказаться тщетной, поскольку возникновение необходимых для такого поворота условий, в частности, демократизации авторитарных государств, стремящихся к большему контролю над ОБСЕ, в обозримой перспективе маловероятно.

Более того, прагматичное сотрудничество, ограниченное областями представляющими взаимный интерес, может привести к ухудшению положения дел с выполнением принятых в рамках ОБСЕ обязательств. Так, западные государства и Россия заинтересованы в предотвращении и пресечении террористической деятельности. Однако включение существенных аспектов «человеческого измерения» в такие проекты, осуществляемые совместно с авторитарными государствами, затруднительно. Наконец, надежда на то, что успешное прагматичное сотрудничество возобладает, не учитывает тот факт, что внутриполитические мотивы, такие как уверенность в возможности экспорта либеральных норм, часто берут верх над необходимостью поиска международного консенсуса.

Авторы ОБСЕ Insights не могут разрешить дилеммы, присущие этим трем стратегиям. Но они могут поддержать основанный на сотрудничестве всеобъемлющий подход к безопасности примерами того, что в рамках данного подхода работает, а что – нет. Многие сегодняшние практики нуждаются в критическом переосмыслении. К примеру, может ли агрессивная риторика или призывы к проявлению «политической воли» взять верх над внутриполитическими соображениями? Обсуждение этих вопросов останется в центре внимания ОБСЕ Insights в ближайшие годы.

Благодарности

Подготовка данного выпуска в сложных условиях глобальной пандемии и оперативная публикация онлайн-версий статей в течение 2021 г. стали возможны благодаря командной работе. Авторы проявили большое терпение в ходе редактирования их статей. Я также благодарен нашим рецензентам за то, что они вынесли свои «вердикты» по представленным статьям в согласованные (и, по общему признанию, сжатые) сроки.

Коллеги из Центра исследований ОБСЕ (CORE) успешно справились с задачей публикации на трех языках онлайн версий и в печатном формате прикладных аналитических статей, подготовленных внешними авторами, потребовавшей многочисленных раундов обсуждений, участия десятков сотрудников, ежедневно решавших вопросы содержания, стиля, читательской аудитории, маркетинга, информационных технологий и бюджетного планирования. Я признателен за это Франку Эверсу, Урсуле Фрёзе, Андре Хертелю, Аргиро Картсонаки (которая присоединилась к CORE

в качестве ответственного редактора ОБСЕ Insights и научного сотрудника CORE в октябре 2021 г.), Альоне Шестопаловой и Кэролайн Тейлор.

Это издание было бы невозможно без самоотверженной работы наших редакторов, переводчиков и корректоров трех языковых версий. Среди них Корина Альт, Кэролин Бенсон, Роман Доброхотов, Кристофер Финдли, Кристиан Флури, Елена Харлеман, Штефани Лихтенштайн, Сергей Растольцев, Олена Сивуда, Михаэль Ве и Мехтхильд Ивон. Подготовке данного выпуска также во многом способствовали экспертные знания и советы Стефана Вольфа, Андрея Загорского и Вольфганга Цельнера.

Сотрудничество с нашими партнерами из издательства Номос Евой Ланг и Карстеном Ребайном было продуктивным и приятным. Публикация этой серии также была бы невозможна без финансирования со стороны Федерального министерства иностранных дел Германии.

Вы, наши читатели, находитесь в центре этих усилий. CORE рад представить вам эти идеи и услышать ваши отзывы и предложения по будущим публикациям в ОБСЕ Insights.

Повышение эффективности ОБСЕ: практические рекомендации бывшего Генерального секретаря

Томас Гремингер[*]

Аннотация

В статье предлагаются рекомендации по повышению эффективности ОБСЕ, сформулированные по итогам реализации программы реформ «Соответствие поставленным задачам», которой автор руководил в период своего пребывания в должности Генерального секретаря ОБСЕ (2017–2020 гг.). ОБСЕ обладает потенциалом для реформирования, но очевидно, что этот процесс нуждается в большей политической поддержке. Автор рекомендует предоставить секретариату ОБСЕ полномочия по внесению изменений в рабочие и управленческие процессы в организации. Рекомендации касаются также рационализации бюджетного процесса, своевременного принятия бюджета исполнительных структур и выделения им достаточных ресурсов, укрепления потенциала секретариата в области стратегического планирования, поощрения координации между исполнительными структурами и совершенствования методов осуществления ими программной деятельности.

Ключевые слова

Соответствие поставленным задачам, управление, бюджетный процесс, стратегическое планирование, программная деятельность

Для цитирования этой публикации: Гремингер Т. Повышение эффективности ОБСЕ: практические рекомендации бывшего Генерального секретаря // ОБСЕ Insights 1/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. – URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-01

Введение[1]

ОБСЕ осуществляет свою деятельность в сложной политической обстановке. Падает доверие к многосторонним институтам и механизмам решения глобальных проблем. В политике превалируют односторонние подходы, заключение сделок. В политике ключевых государств евро-атлантического и евразийского пространства безопасности усиливается поляризация. В регионе ОБСЕ снова стали реальностью вооруженные конфликты. Разваливаются режимы контроля над вооружениями. Воз-

* Томас Гремингер, Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии, thomas.greminger@eda.admin.ch.

растает риск военных инцидентов. И в то же самое время мы сталкиваемся с широким спектром транснациональных угроз, эффективно противостоять которым можно только на основе трансграничного сотрудничества. К таким угрозам относятся терроризм и воинствующий экстремизм, киберугрозы со стороны государств и негосударственных субъектов, торговля людьми, незаконный оборот оружия, культурных ценностей и наркотиков, а также проблемы, связанные с нелегальной миграцией. В последнее время особого внимания требуют влияющие на безопасность климатические и технологические изменения (в частности, связанные с развитием искусственного интеллекта). В результате сложилась парадоксальная ситуация: многостороннее сотрудничество ставится под вопрос, пространство для диалога сужается в то время как потребность в сотрудничестве и подлинном диалоге велика как никогда. Эта тенденция проявляется и в ОБСЕ.

Если для реагирования на современные угрозы безопасности необходимо многостороннее сотрудничество, то как мы можем укрепить ОБСЕ в качестве форума для инклюзивного диалога, посредника, содействующего эффективному сотрудничеству в области безопасности? С какими препятствиями сталкивается организация и как их преодолеть? Данные вопросы в первую очередь занимали автора этих строк, когда он вступал в должность Генерального секретаря ОБСЕ в 2017 году. Во взаимодействии с директорами департаментов и подразделений секретариата и под руководством созданной группы обеспечения стратегической политики была разработана программа «Соответствие поставленным задачам», представленная мною государствам-участникам в феврале 2018 года[2]. За прошедшие три года были достигнуты неоднозначные результаты. Анализируя реализацию программы «Соответствие поставленным задачам», можно констатировать целый ряд изменений, способствовавших повышению эффективности ОБСЕ. Положительный вывод на будущее состоит в том, что реформы возможны. Но в то же время важнейшие реформы были сорваны на раннем этапе или еще не доведены до конца. Совершенно очевидно, что, для того чтобы обеспечить способность ОБСЕ и далее эффективно реагировать на вызовы в области безопасности и использовать свои ограниченные ресурсы, необходимо продолжать реформаторские усилия.

В статье вниманию читателей ОБСЕ Insights предлагаются четыре темы, которых касалась программа «Соответствие поставленным задачам»[3]:

- пересмотр рабочих процессов в секретариате;
- обеспечение ОБСЕ достаточными ресурсами;
- продвижение ОБСЕ как форума для инклюзивного диалога;
- укрепление сотрудничества в рамках программной деятельности.

Ниже дается краткая оценка того, что достигнуто на сегодняшний день и что стало причиной неудач в тех случаях, когда достичь поставленные цели не удалось. В заключении изложены рекомендации государствам-участникам и секретариату.

Достижения и неудачи программы «Соответствие поставленным задачам»

Пересмотр управленческих процессов

С момента своего создания более двух десятилетий назад секретариат ОБСЕ развивался под влиянием менявшейся обстановки. Его рабочие процессы адаптировались по мере появления новых вызовов, возрастания рабочей нагрузки, изменения приоритетов государств-участников и постоянного сокращения бюджета. Условия работы менялись также под влиянием новых технологий и управленческих методов. Все это порождало необходимость систематического проведения обзора централизованных управленческих процессов в секретариате в целях повышения эффективности его работы. С этой целью такой обзор был начат в апреле 2018 года. В нем при поддержке международной консалтинговой фирмы принял участие весь персонал секретариата. В общей сложности были разработаны 80 мер по оптимизации деятельности секретариата. По состоянию на июль 2020 года 68 из них были реализованы, 5 отменены и 7 продолжали внедряться в рамках самостоятельных процессов. Были осуществлены, в частности, следующие изменения:

- благодаря совершенствованию инструментов контроля и отчетности повышена прозрачность расходов;
- в целях сокращения рабочей нагрузки и административных расходов внедрен новый инструментарий управления командировками;
- создана электронная платформа для регистрации и подготовлены инструкции по организации и проведению конференций и совещаний;
- снижена административная нагрузка в сфере закупок;
- создана новая электронная платформа для набора персонала;
- внедрен вводный онлайн-инструктаж для новых сотрудников и всего персонала ОБСЕ;
- установлен новый порядок утверждения внебюджетных проектов, позволяющий дифференцировать проекты в зависимости от уровня риска и ускорить процесс их рассмотрения.

Были оптимизированы процессы в таких сферах как логистика, эксплуатация зданий, внутренняя координация, коммуникации, цифровизация управления и расчетов с персоналом. Многие из этих изменений обнаружили общую закономерность: при внедрении цифровых технологий в целях повышения качества обслуживания происходило одновременное сокращение затрат. И хотя пересмотр управленческих процессов изначально был направлен не на сокращение затрат, а на перераспределение ресурсов с целью увеличить отдачу от осуществляемой деятельности, в одном только 2019 году это позволило сэкономить около 300 тыс. евро. К инициативам, готовым к реализации, относятся создание общих сервисных центров, занимающих-

ся такими вопросами как поддержка в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), управление персоналом, а также привлечение внебюджетных средств государств и неправительственных организаций, неденежных пожертвований.

Хотя обзор деятельности секретариата был сосредоточен в первую очередь на внутренних процессах, внимание было уделено и его организационной структуре. Быстрые результаты дали объединение отдела по работе с документацией с Центром документации ОБСЕ в Праге, а также функций, связанных с ИКТ, в рамках специализированного подразделения департамента управления и финансов. Однако других изменений, например, переподчинения координатора по вопросам этики и программы по гендерным вопросам напрямую Генеральному секретарю, добиться не удалось из-за сопротивления государств-участников. Такие структурные изменения отражаются в штатном расписании, которое является частью сводного бюджета, поэтому они требуют утверждения на основе консенсуса. С той же проблемой столкнулась наша попытка учредить должность второго заместителя руководителя секретариата. Поскольку ОБСЕ не желает финансировать полную штатную единицу заместителя Генерального секретаря, эти обязанности официально возлагаются на и без того загруженного директора Центра по предотвращению конфликтов. Поэтому я назначил своим вторым заместителем директора канцелярии Генерального секретаря. Функции двух заместителей были четко разграничены: директор Центра по предотвращению конфликтов взял на себя обязанности заместителя по внешним вопросам, связанным с конфликтным циклом, а руководитель офиса Генерального секретаря отвечал за внутренние вопросы, связанные с управлением. Это великолепно работало на практике, и государства-участники никогда не ставили такую организацию работы под сомнение. Но когда мы попытались официально закрепить такое распределение функций путем внесения изменений в штатное расписание, руководитель одной из делегаций развернул успешную кампанию против данного решения, обосновывая его неприемлемость тем, что оно не было должным образом обсуждено с государствами-участниками.

О пересмотре управленческих процессов в секретариате мы подробно информировали делегации и регулярно предоставляли им информацию в рамках «часа Генерального секретаря» в Постоянном совете и в ходе встреч с послами в узком составе. Первоначально эта информация была встречена государствами-участниками с одобрением и даже энтузиазмом, но со временем их интерес к управленческим вопросам угас. В ходе обсуждений бюджета в консультативном комитете по управлению и финансам полученное в результате перемен повышение эффективности не вызвало большого воодушевления. При этом несколько государств заблокировали внесение хорошо обоснованных изменений в организацию бюджетного процесса, ограничив возможности Генерального секретаря в решении даже управленческих вопросов. Государствам-участникам следовало бы предоставить секретариату определенную свободу действий и отказаться от микро-менеджмента. Им следует сосре-

доточиться на политических механизмах достижения консенсуса и осуществления совместных действий, исходя из общих обязательств.

Склонность государств-участников скрупулезно контролировать деятельность секретариата резко контрастирует с утверждением о том, что ответственность и обязанности в сфере управления составляют не подлежащую сомнениям основу полномочий Генерального секретаря. Как это ни парадоксально, именно те государства, которые настаивают на том, что Генеральный секретарь является «всего лишь» главным административным должностным лицом, не позволяют ему беспрепятственно выполнять эту функцию. На основе личных наблюдений у автора сложилось мнение, что явное большинство государств—участников ОБСЕ хотело бы видеть активного, известного в дипломатических кругах Генерального секретаря, и его мандат предоставляет ему такие возможности. Но на практике есть два вопроса, в отношении которых существует довольно широкий простор для различных интерпретаций. Один касается политической и дипломатической роли Генерального секретаря, а другой – его координирующей роли как главного административного должностного лица. В соответствующих решениях Совета министров представлено общее описание политических функций Генерального секретаря[4], а конкретные политические рамки, в пределах которых занимающее эту должность лицо осуществляет свою деятельность, в конечном счете определяет действующий Председатель. За время пребывания в должности Генерального секретаря автор столкнулся с тем, что у каждого Председателя свои представления о роли Генерального секретаря, к которым ему приходится приспосабливаться. Координирующая роль Генерального секретаря касается как взаимодействия исполнительных структур в ходе реализации конкретных программ, так и регулирования кризисов, – это мы наблюдали в связи с пандемией COVID-19. Эффективная координация со стороны секретариата необходима для того, чтобы две главные задачи – проявлять должную заботу о сотрудниках и обеспечивать бесперебойность в выполнении возложенных на секретариат задач – стабильно выполнялись в рамках всей организации. По мере возрастания потребности в междисциплинарных мерах реагирования на сложные угрозы безопасности возрастает и необходимость в повышении уровня координации программной деятельности ОБСЕ.

Обеспечение достаточными ресурсами

В своих программных заявлениях государства-участники неизменно подчеркивают востребованность ОБСЕ как форума для диалога, посредника в регулировании кризисов и урегулировании конфликтов, а также как организации, содействующей реагированию на угрозы для безопасности и выполнению государствами принятых ими в рамках ОБСЕ обязательств. Но это не ведет автоматически к выделению адекватных ресурсов, необходимых организации для решения стоящих перед ней

задач. В данной связи встает целый ряд вопросов. Мы остановимся на бюджетном процессе, размере сводного бюджета, сроках его принятия и на шкалах взносов. Мы не рассматриваем в данной статье вопросы, касающиеся внебюджетных ресурсов, несмотря на их особую актуальность с точки зрения возможностей значительного расширения ресурсной базы ОБСЕ. Обсуждение стратегии мобилизации ресурсов потребовало бы рассмотрения порядка и правил для более стратегического использования текущих внебюджетных средств и привлечения новых источников финансирования, таких как агентства по оказанию помощи, международные финансовые учреждения и частный сектор.

В принципе у государств-участников не вызывает сомнений необходимость изменения бюджетного процесса. В настоящее время он является сложным, трудоемким и длительным. Это позволяет государствам вмешиваться в мельчайшие детали финансовой деятельности секретариата и других исполнительных структур и увязывать (часто узкие) политические и личные цели с более общими вопросами оперативной деятельности. Введение более длительного бюджетного цикла позволило бы реализовать более стратегический подход к планированию и обеспечить большее соответствие между ресурсами, с одной стороны, и политической и предусмотренной мандатом деятельностью – с другой. В 2018 году секретариат подготовил и представил на рассмотрение государств-участников предложение по реформированию бюджетного процесса. В нем содержались две основные идеи: расширить горизонт планирования программной деятельности с одного года до четырех и утверждать бюджет на два года. При этом имелось в виду, что конкретное распределение финансовых ресурсов по-прежнему будет утверждаться государствами на ежегодной основе. Предложение было встречено хорошо. Даже делегация страны, являющейся одним из основных плательщиков взносов в бюджет, не выразила принципиального несогласия (благодаря интенсивной подготовительной работе, включая переговоры в столице этого государства), но выдвинула в качестве условия два важных требования: реформа должна быть представлена в виде пилотного проекта, а планирование программной деятельности предлагалось ограничить двумя годами (недостаток доверия к институтам не позволял согласиться на составление четырехлетнего плана).

Когда незадолго до летнего перерыва 2018 года итальянское Председательство собиралось представить соответствующее предложение на утверждение Постоянного совета, возникло новое препятствие, из-за которого принятие этого и других предложенных секретариатом решений в конечном итоге было отложено почти на девять месяцев. Речь шла о вопросе, совершенно не связанном с бюджетной реформой, – о так называемой *защитительной оговорке.* Поскольку это – типичная для внутренней кухни ОБСЕ ситуация, остановимся на ней немного подробнее.

В июне 2018 года к документам, разосланным государствам-участникам через официальную систему распространения документации, была добавлена оговорка, поясняющая, что секретариат не несет ответственности за их содержание. Это

вызвало гневную реакцию со стороны одного государства-участника, которое восприняло разосланные материалы как направленный против него шаг другого государства. Несколько государств-участников до этого действительно регулярно жаловались Председательству и секретариату на неправомерное использование системы рассылки документации для распространения информации, исходящей от официально не признанных квази-государственных образований. Хотя такая оговорка включалась во все без исключения документы на основании решения Постоянного совета, упомянутое государство-участник упорно продолжало трактовать это как недружественный акт. Несмотря на интенсивные переговоры на всех уровнях – от посла до министра иностранных дел, убедить данное государство снять свои возражения не удалось. Вопрос был решен лишь в первом квартале 2019 года благодаря вмешательству действующего Председателя, министра иностранных дел Словакии Мирослава Лайчака. Это позволило разблокировать другие важные процессы, но возродить динамику бюджетной реформы было уже невозможно. Упрощенная бюджетная документация и более удобный в использовании отчет об ориентированной на результат программной деятельности – вот все, что осталось от первой попытки осуществления бюджетной реформы.

Вторую попытку планировалось предпринять в 2020 году, но на этот раз «окно возможностей» открылось слишком поздно, поскольку бюджет ОБСЕ был утвержден только в мае. Кроме того, из-за вызванного коронавирусом кризиса проводить обмен мнениями с государствами-участниками стало сложнее. Несмотря на эти трудности, переговоры по двухлетнему бюджету и долгосрочному планированию деятельности были возобновлены. Обсуждение возможности рассчитанного на более длительную перспективу планирования капиталовложений, казалось, набирало обороты, но разразившийся в июле 2020 года кризис руководства ОБСЕ опять отложил рассмотрение реформы.

На протяжении уже многих лет предпринимаются попытки пересмотреть шкалы взносов, на основе которых определяется ежегодный вклад каждого из 57 государств—участников ОБСЕ в бюджет организации. Формула, по которой рассчитываются взносы государств, является сложной и устаревшей. Неоднократные попытки модернизировать шкалы взносов и привести их в соответствие с современным распределением экономического потенциала государств до сих пор не увенчались успехом. Поскольку одно государство-участник особенно настойчиво увязывает свое согласие на утверждение бюджета с пересмотром формулы расчета взносов, Председательствам ОБСЕ приходится заниматься решением этой трудной задачи. Речь идет о сравнительно небольших суммах, но дискуссии становятся политизированными и уходят далеко в сторону от практической целесообразности. Стоящая перед председательствами задача невыполнима, пока основные заинтересованные стороны не готовы к корректировке величины своих взносов. В таких условиях, конечно, несправедливо ставить утверждение сводного бюджета в зависимость от пересмотра шкал взносов. Это не означает, что их не нужно пересматривать. Как

раз наоборот. Однако данная проблема не может быть решена на чисто техническом уровне, как показали усилия, предпринятые Словакией в период ее председательства в ОБСЕ в 2019 году. Чтобы найти решение, стране-председателю потребуется задействовать значительный политический капитал, а основным заинтересованным сторонам – проявить готовность двигаться вперед. В то же время важную роль играют технические детали, зачастую весьма мелкие, которые ускользают от понимания высокопоставленных дипломатов и официальных лиц в столицах, занимающихся такими вопросами лишь от случая к случаю. Возможно, к решению данного вопроса стоит привлечь бывшего министра финансов.

В 2020 году, невзирая на возникшие в связи с пандемией сложности для функционирования ОБСЕ, государства-участники продолжили многоречиво и придирчиво обсуждать сводный бюджет 2020 года, который должен был быть принят до конца 2019 года. При всем умелом руководстве со стороны Председательства он был утвержден только в конце мая, то есть с пятимесячным опозданием. К сожалению, в ОБСЕ позднее утверждение бюджета – уже не исключение, а правило. Данный процесс ложится тяжелым бременем на каждое Председательство и отвлекает время, энергию и внимание государств-участников от решения более существенных вопросов. Из-за этого остается меньше времени на обсуждение вопросов, касающихся реформ и значительно осложняется обеспечение бесперебойной работы организации. Пока сводный бюджет не утвержден, финансирование деятельности осуществляется поквартально (а затем помесячно) исходя из бюджета предыдущего года. Что еще хуже, это не позволяет начать осуществление новой программной деятельности. Своевременное принятие бюджета имеет поэтому огромное значение для эффективного функционирования ОБСЕ, и государства-участники должны рассматривать это как задачу стратегического порядка. Регулярных отчаянных призывов действующего Председателя для этого мало, необходимо создать механизм, обязывающий государства-участники своевременно принимать сводный бюджет.

Затянувшееся обсуждение сводного бюджета 2020 года не привело к увеличению финансирования. В результате девятый год подряд наблюдался «нулевой рост» номинального бюджета. Таким образом, ОБСЕ снова потеряла около двух процентов своей реальной покупательной способности. Безусловно, любая организация может какое-то время продолжать свою деятельность в условиях жесткой экономии, но есть предел тому, как долго можно делать больше, тратя меньше. Этот предел явно был достигнут исполнительными структурами ОБСЕ после многих лет нулевого номинального роста бюджета при увеличении объема решаемых ею задач (например, по обеспечению деятельности Специальной мониторинговой миссии в Украине (СММ)).

Некоторые государства отвечают, что объем средств, которые они выделяют на деятельность ОБСЕ, начиная с 2014 года вырос, поскольку СММ имеет самостоятельный бюджет, почти равный сводному бюджету организации. Это верно. Но при этом упускается из вида то, что с развертыванием СММ значительно увеличилась

рабочая нагрузка на секретариат, а его бюджет остался прежним. Не допустить серьезных сбоев в выполнении мандатов секретариата удалось за счет повышения эффективности, достигнутого в результате внедрения новых управленческих процессов, и более частой практики решения определенных задач силами других исполнительных структур. Однако пришло время, когда государствам-участникам следует либо существенно сократить объем возлагаемых на секретариат задач, либо отказаться от принципа нулевого номинального роста бюджета.

Практика показывает, что блокирующие утверждение сводного бюджета государства-участники в других случаях поступают совершенно иначе. Так, Бюджет СММ 2020 года был принят своевременно, несмотря на его увеличение на восемь с половиной процентов. Столицы были заинтересованы в обеспечении СММ необходимыми ресурсами, и как только возник риск возможной задержки утверждения бюджета от них стали поступать однозначные политические сигналы. Чем объяснить такой контраст? Мы полагаем, что у государств-участников не вызывает возражений четко очерченная роль (и необходимость) СММ. Если бы сводный бюджет ОБСЕ основывался на более четких приоритетах, согласованных государствами-участниками, например, на уровне министров иностранных дел, его утверждение проходило бы намного проще. В нынешней ситуации обструкция обходится недорого отдельным государствам, но наносит ущерб организации в целом.

Продвижение ОБСЕ как форума для инклюзивного диалога

Одна из сильных сторон ОБСЕ со времени проведения в 1975 году Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) заключается в том, что она является открытым форумом для поддержания диалога. В период «холодной войны» и в 1990-е годы СБСЕ (переименованное в ОБСЕ в 1995 году) было площадкой, на которой государства обсуждали и разрешали широкий спектр разногласий. В бытность председателем Постоянного совета в 2014 году во время председательства Швейцарии в ОБСЕ и Генеральным секретарем организации автор был свидетелем угасания культуры диалога и сотрудничества. Заседания органов ОБСЕ использовались для зачитывания речей, набирания очков и упражнения в публичной дипломатии. Вместе с председательствами ОБСЕ мы стремились возродить и укрепить уникальную роль организации как площадки, на которой могут собраться представители придерживающихся различных взглядов пятидесяти семи стран, чтобы в ходе конструктивного диалога наладить сотрудничество на основе общего стремления к безопасности. Работа по возрождению диалога в ОБСЕ в рамках программы «Соответствие поставленным задачам» велась по трем направлениям: создание в секретариате потенциала для стратегического планирования, предоставление дополнительных возможностей для неформального диалога и поддержка «структурированного диалога» – неофициальной рабочей группы государств-участников, учрежденной

решением гамбургской встречи Совета министров 2016 года с целью обсуждения текущих и перспективных вызовов и угроз для безопасности.

В период председательства Швейцарии в ОБСЕ мы констатировали, что секретариату не хватает потенциала для среднесрочного и долгосрочного планирования, поскольку его подразделения, занимающиеся вопросами политики и координацией деятельности, были полностью поглощены повседневной деятельностью. Для восполнения этого дефицита в конце 2017 года была создана группа обеспечения стратегической политики, финансируемая из внебюджетных средств. В ее состав вошли эксперты, командированные Соединенными Штатами Америки, Российской Федерацией, Европейским союзом и Швейцарией. Группа была призвана обеспечить бóльшую преемственность процессов планирования деятельности ОБСЕ и предоставлять Председательству и «тройке» (действующему, предыдущему и следующему председателям) рекомендации по стратегическим вопросам политики. Группа оказала содействие председательствам 2019 и 2020 годов – Словакии и Албании – в определении приоритетов, а Центру по предотвращению конфликтов – в разработке региональной стратегической концепции для Западных Балкан и Центральной Азии. Она подготовила рекомендации для будущих председательств ОБСЕ и проработала возможные последствия для ОБСЕ различных сценариев развития отношений с Китаем. Группа также способствовала приданию более стратегического характера планированию программной деятельности, в рамках которого выделение бюджетных ресурсов стало увязываться с политическими приоритетами.

Не меньшее значение, чем стратегический подход к выделению средств из бюджета, имеет более широкий подход к планированию деятельности ОБСЕ, финансируемой за счет внебюджетных средств. Ее масштабы возрастают, и она приобретает особую значимость, когда речь идет об инновациях и новых направлениях деятельности организации. В этой связи была учреждена должность координатора деятельности по стратегическому планированию и мобилизации ресурсов.

Стратегическое планирование в ОБСЕ зависит, с одной стороны, от возможностей секретариата осуществлять планирование, а с другой – от политической и практической поддержки со стороны Председательства, «тройки» и государств-участников. Первостепенное значение, несмотря на всю сложность, имеет согласование политических приоритетов, определяемых Председателем и «тройкой». Как правило, подход каждого Председательства к ОБСЕ ограничивается рамками его двенадцатимесячного мандата. Однако было бы разумно расширить горизонт планирования, в идеале – до трех или четырех лет. В 2008 году, когда в ОБСЕ председательствовала Финляндия, была проведена встреча пяти следовавших друг за другом председательств. Швейцария и Сербия совместно согласовали планы работы своих председательств на 2014 и 2015 годы. К сожалению, эта модель не прижилась. На данный момент имеются необходимые условия для долгосрочного планирования, так как последовательность председателей ОБСЕ определена до конца 2023 года (Швеция, Польша, Северная Македония).

Официальные диалоговые форумы ОБСЕ, такие как Постоянный совет и Форум по сотрудничеству в области безопасности, во многом превратились в площадки для публичной дипломатии в ее жесткой, конфронтационной форме. Инициированная в рамках программы «Соответствие поставленным задачам» серия встреч под общим названием «Темы для обсуждения» предоставила возможности для неформального диалога. Для обсуждения последних исследований и публикаций с представителями государств-участников и сотрудниками ОБСЕ в штаб-квартиру секретариата приглашались эксперты. Помимо прочего это был хороший повод пригласить в секретариат членов делегаций. Еще одной незаменимой неформальной площадкой для диалога являются «Дни безопасности», инициированные моим предшественником в должности Генерального секретаря Ламберто Заньером. С созданием в секретариате группы обеспечения стратегической политики у нас появился потенциал, необходимый для целенаправленной разработки концепции этих мероприятий и организации согласованной последующей деятельности. Недавние «Дни безопасности» были посвящены таким вопросам, как будущее полевых присутствий ОБСЕ, предотвращение военных инцидентов, цели устойчивого развития, технологические изменения и уроки парижской Хартии.

Помимо этого мы поощряли создание аналитическими центрами неформальных площадок для диалога по актуальным вопросам. В ответ на наш призыв и при политической поддержке действующего Председателя Мирослава Лайчака консорциум, сформированный Фондом им. Фридриха Эберта и братиславским форумом GLOBSEC, начал реализацию Инициативы в области безопасности, основанной на сотрудничестве. Данная инициатива направлена на продвижение концепции безопасности, основанной на сотрудничестве, в кругах, участвующих в формировании политики европейской безопасности, и на разработку новых идей в целях укрепления многостороннего сотрудничества и сотрудничества в области безопасности в Европе.

«Структурированный диалог» в рамках ОБСЕ, изначально предназначенный для стимулирования дискуссии о контроле над вооружениями[5], на практике способствовал началу конструктивного обмена мнениями о современном восприятии угроз, военных доктринах и мерах по снижению напряженности. Государства-участники проявили также интерес к использованию этого форума для разработки мер по повышению транспарентности в военной области, таких как типовой брифинг о крупных военных учениях или руководство по передовой практике в области предотвращения и урегулирования военных инцидентов.

Мы прилагали все усилия для поддержания «структурированного диалога», особенно в рамках взаимодействия с правительствами и такими организациями, как НАТО, несмотря на то, что некоторые, в особенности – скептически настроенные в отношении «структурированного диалога» государства-участники неустанно подчеркивали, что только они являются участниками данного диалога и только они принимают соответствующие решения. Такие заявления продиктованы боязнью

утратить контроль над процессом в том случае, если инициатива в его продвижении перейдет к многочисленной группе государств, которые поддерживают этот диалог, секретариату, который полон решимости способствовать его успеху, а также заинтересованным исследовательским центрам и организациям гражданского общества. «Структурированный диалог» сталкивается с проблемами и в связи тем, что его основные участники придерживаются взаимоисключающих представлений о его приоритетах. Сохранить динамизм данного процесса непросто также потому, что каждый год неофициальную рабочую группу возглавляет новое государство-участник. Для повышения устойчивости диалога необходимы новые политические стимулы, решительное руководство и более широкая поддержка. Такая поддержка могла бы исходить от парламентариев, аналитических центров, СМИ и организаций гражданского общества. Развитию «структурированного диалога» также способствовало бы более четкое определение того, как должна развиваться дискуссия и какие темы она должна охватывать.

Укрепление сотрудничества в рамках программной деятельности

Одной из целей программы «Соответствие поставленным задачам» было укрепление сотрудничества в рамках программной деятельности ОБСЕ, в частности, путем привлечения новых доноров и партнеров. Интерес к партнерству с ОБСЕ и финансированию ее деятельности растет в частном секторе. Ее программную деятельность все чаще готовы поддерживать другие нетрадиционные доноры, такие как международные организации и финансовые учреждения. Чтобы не упустить эти возможности, ОБСЕ следует адаптировать свои правила и порядок работы. Первые усилия в этом направлении были предприняты в рамках пересмотра управленческих процессов в секретариате, в частности, путем разработки стратегии мобилизации ресурсов.

Наряду с соответствующими подразделениями секретариата важную роль в осуществлении программной деятельности ОБСЕ играют ее полевые присутствия и институты. Положительной тенденцией последних лет стало значительное уменьшение политического давления на них со стороны принимающих стран. Это во многом объясняется тем, что нам удалось наладить сотрудничество между ОБСЕ и принимающими странами на условиях партнерства и укрепить заинтересованность властей в успешном функционировании полевых присутствий. На сегодняшний день широко распространено мнение о том, что присутствие ОБСЕ в стране выгодно, поскольку оно способствует проведению важных реформ на национальном уровне. Помимо заинтересованности местных властей важными факторами обеспечения эффективности и действенности ОБСЕ на местах являются четкий статус и координация с другими международными акторами.

Полевые присутствия ОБСЕ действуют на основе всеобъемлющего подхода к безопасности и должны осуществлять деятельность во всех трех его измерениях. Еще одним сравнительным преимуществом полевых присутствий ОБСЕ является их близость к правительству принимающей страны и восприимчивость к его пожеланиям. Однако оба эти обстоятельства чреваты риском распыления ресурсов полевых присутствий ОБСЕ. Важно, чтобы руководители миссий в тесном контакте с принимающими государствами разрабатывали четкий долгосрочный план деятельности. Рассчитанная на несколько лет стратегия поможет определить, в каких сферах следует сконцентрировать экспертные знания и основную часть ресурсов. Это не приведет к менее чуткому реагированию на потребности принимающего государства, но позволит более четко очертить сферу деятельности ОБСЕ в стране и сделает более понятной ее практическую значимость. Переход от «проектного» к «программному» подходу может показаться простым, но для этого требуется полное изменение сложившейся корпоративной культуры и секретариата, и полевых присутствий, и доноров. В этой связи в ходе ревизии управленческих процессов в секретариате соответствующим образом был пересмотрен целый ряд процессов. Мы также инициировали диалог с двенадцатью основными донорами с целью формирования устойчивой культуры программной деятельности.

Еще одна сложная задача – оказание программной поддержки тем заинтересованным в сотрудничестве государствам-участникам, в которых нет официальных присутствий ОБСЕ. К таким государствам относятся, несомненно, Беларусь, Армения и Азербайджан. Что касается первых двух государств, то там уже были предприняты попытки объединить отдельные проекты в рамках страновой программы. Однако опыт последнего времени свидетельствует о трудностях, требующих решения на основе общих принципов. Сотрудничество, основанное исключительно на внебюджетном финансировании, нестабильно. Рано или поздно на такие программы придется выделять средства из регулярного бюджета. Даже если в стране нет официального присутствия ОБСЕ, необходимы правила, определяющие отношения с принимающим государством. В отсутствие таких правил ОБСЕ не может открыть счет в местном банке или обеспечить защиту своих сотрудников. Если ОБСЕ желает разработать согласованную страновую программу и поддерживать политический диалог с властями принимающей страны, необходимо координировать действия исполнительных структур организации.

Как отмечается в программе «Соответствие поставленным задачам», сложные проблемы в сфере безопасности требуют междисциплинарных решений. Для этого необходимо взаимодействие различных структур ОБСЕ, на основе которого могут быть привлечены различные экспертные ресурсы и может быть достигнут общий результат. Примером такого подхода может служить проект по наблюдению за судебными процессами, который будет реализовываться на Западных Балканах при поддержке ЕС начиная с 2021 года. ОБСЕ будет обладать сравнительным преимуществом в качестве партнера ЕС, если она сможет сочетать понимание гео-

графического контекста и близость ее полевых присутствий к местным властям с экспертными знаниями Бюро по демократическим институтам и правам человека в области наблюдения за судебными процессами. Для этого необходима координация со стороны секретариата. Деятельность исполнительных структур ОБСЕ будет более успешной, если они будут взаимодействовать друг с другом в соответствии с провозглашенным ООН принципом «единства действий». Однако государства-участники не всегда поддерживают такой подход. Критика «автономности институтов» повторяется ими как мантра, а вот призывы к сотрудничеству и координации деятельности исполнительных структур звучат редко. Однако границы автономии становятся очевидными, когда речь заходит об утверждении бюджета или назначении руководителей исполнительных структур.

Выводы и рекомендации

Итоги реализации программы «Соответствие поставленным задачам» являются неоднозначными. Тем не менее были приняты важные меры, направленные на повышение эффективности исполнительных структур ОБСЕ. Это свидетельствует о том, что реформирование организации возможно. Ниже представлены рекомендации о том, как государства-участники и исполнительные структуры могут далее способствовать этому процессу.

- Государствам-участникам следует предоставить бóльшую свободу действий и оказывать большую поддержку секретариату и другим исполнительным структурам в деле совершенствования управленческих процессов и организационных структур, а также воздерживаться от вмешательства в мельчайшие детали их деятельности.
- Государствам-участникам следует реформировать и упростить бюджетный процесс, в идеале – путем утверждения бюджета на два года и введения долгосрочного планирования программной деятельности и капиталовложений.
- Председательству ОБСЕ следует согласовать на политическом уровне с государствами-участниками, являющимися основными плательщиками в бюджет, необходимость пересмотра шкал взносов.
- Следует внедрить механизм[6], обязывающий государства-участников принимать сводный бюджет до конца календарного года.
- Государствам-участникам следует отказаться от принципа нулевого номинального увеличения бюджета и либо обеспечить ОБСЕ достаточными ресурсами для выполнения возложенных на нее задач, либо составить более четкий и короткий список приоритетов в рамках более долгосрочной стратегии. ОБСЕ не может продолжать делать больше, тратя меньше.

- Следует и дальше укреплять потенциал секретариата в области стратегического планирования, совершенствовать инструменты стратегического планирования, такие как долгосрочное планирование программной деятельности и работы расширенной «тройки».
- Государствам-участникам следует расширять и в полной мере использовать неофициальные форумы для ведения полноценного диалога. Необходимо усилить «структурированный диалог» путем повышения его общественной значимости, увеличения срока председательства в неофициальной рабочей группе и плана работы до двух лет, повысить его устойчивость, заручившись поддержкой со стороны научно-исследовательских организаций, аналитических центров и организаций гражданского общества.
- Следует сфокусировать и определить стратегические перспективы программной деятельности полевых присутствий. Следует отказаться от реализации бесчисленных небольших проектов в пользу координации тщательно отобранных программ.
- Государствам-участникам следует согласовать общий порядок осуществления программной деятельности в странах, в которых нет официальных присутствий ОБСЕ. Финансирование страновых программ может осуществляться как за счет средств сводного бюджета, так и за счет внебюджетных ресурсов, а их реализация на месте может поручаться техническому персоналу в соответствии с правилами, согласованными с принимающими государствами.
- В целях расширения сотрудничества с нетрадиционными партнерами, такими как крупные региональные организации, международные финансовые институты, агентства по оказанию помощи и субъекты частного сектора, в том числе частные фонды, следует изменить существующие правила и образ мышления.

Поддерживая «Призыв ОБСЕ к действию», в котором более пятидесяти бывших руководителей организации выступили за то, чтобы активизировать «участие на политическом уровне в усилиях по сохранению способности ОБСЕ и далее работать над эффективным преодолением этих вызовов» [в области безопасности][7], мы рекомендуем Совету министров согласовать «договор о надежно функционирующей организации». Благодаря этому такие цели, как своевременное обеспечение ОБСЕ достаточным бюджетом, преодоление преград, препятствующих принятию повестки дня плановых заседаний, и содействие проведению реформ, были бы включены в число политических приоритетов. Такой договор стал бы свидетельством политической приверженности тому, чтобы ОБСЕ по-прежнему (или вновь) соответствовала стоящим перед ней задачам.

Примечания

1 В статье автор высказывает личную точку зрения. Она не отражает официальную позицию Швейцарии или Федерального департамента иностранных дел Швейцарии. Данная публикация не является публикацией Федерального Департамента.

2 На встрече Генерального секретаря с руководителями делегаций 14 февраля 2018 года государствам-участникам был представлен неофициальный документ с изложением десяти пунктов программы реформ.

3 Программа реформ охватывала десять тематических областей. В статье подробно рассматриваются лишь некоторые из них. Результаты всесторонней оценки, над которой автор работает в настоящее время, будут опубликованы в 2021 году.

4 Первоначально мандат Генерального секретаря был определен на встрече Совета министров в Стокгольме в 1992 г. Наиболее важные дополнения в него были внесены решениями Совета министров, принятыми на встречах в Порту в 2002 г., Софии в 2004, Брюсселе в 2006 и Вильнюсе в 2011 г. См.: Третья встреча Совета. Резюме выводов. Приложение 1 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/e/8/40346.pdf; Десятая встреча Совета министров, 6–7 декабря 2002 года. – С. 51 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/40526.pdf; Двенадцатая встреча Совета министров, 6–7 декабря 2004 года. – С. 60–61 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/41817.pdf; Четырнадцатая встреча Совета министров, 4–5 декабря 2006 года. – С. 59–60 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/25070.pdf; Восемнадцатая встреча Совета министров, 6–7 декабря 2011 года. – С. 14–17 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/88843.pdf.

5 В пункте 3 документа MC.DOC/4/16 задачи «структурированного диалога» изложены следующим образом: «Сегодня в Гамбурге мы принимаем на себя обязательство изучить, среди прочего, вопрос о том, каким образом можно обратить вспять негативные явления в области контроля над обычными вооружениями и архитектуры МДБ в Европе. Вместе мы будем работать над созданием условий, позволяющих вдохнуть новую жизнь в контроль над обычными вооружениями и МДБ в Европе. Твердая приверженность государств–участников ОБСЕ полному выполнению и дальнейшему развитию договоренностей о контроле над вооружениями имеет существенно важное значение для укрепления военно-политической стабильности в регионе ОБСЕ». См.: От Лиссабона до Гамбурга: Декларация о 20-й годовщине принятия Концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/290656.pdf.

6 Оригинальные идеи предложил, например, министр иностранных дел Румынии Теодор Мелешкану на неофициальной встрече Совета министров в Высоких Татрах. Он предложил представлять сводный бюджет на рассмотрение Совета министров в начале декабря. В поисках альтернативных вариантов можно обратиться к передовому опыту других международных организаций.

7 Призыв ОБСЕ к действию: подтверждение общей цели. Парламентская Ассамблея ОБСЕ, 4 декабря 2020 г. URL: https://online.flippingbook.com/view/779749/.

Возможности сотрудничества ОБСЕ с Китаем: зачем и как?

Стефан Вольф и Штефани Лихтенштайн[*]

Аннотация

Каковы последствия растущего присутствия Китая для ОБСЕ? Это насущный вопрос для организации и ее государств-участников, учитывая важность отношений с Китаем и их всё более острый характер. Отвечая на этот вопрос, мы анализируем влияние китайской инициативы «пояса и пути» на три субрегиона ОБСЕ: Центральную Азию, Южный Кавказ и Восточную Европу и Западные Балканы. Наш анализ основан на широком круге источников, включая материалы, подготовленные по нашему заказу местными и региональными экспертами, доклады правительств и аналитических центров, а также обзор обширной вторичной литературы по данной теме. Мы пришли к выводу, что несмотря на то, что влияние китайской инициативы варьируется в зависимости от региона, ее реализация может иметь существенные геополитические и геоэкономические последствия, которые ОБСЕ не может игнорировать. На основе проведенного анализа мы предлагаем рекомендации по сотрудничеству ОБСЕ с Китаем и инициативой «пояса и пути».

Ключевые слова

Китай, инициатива «пояса и пути» (ИПП), ОБСЕ, взаимосвязанность, геополитика.

Для цитирования этой публикации: Вольф С., Лихтенштайн Ш. Возможности сотрудничества ОБСЕ с Китаем: зачем и как? // ОБСЕ Insights 2/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022.
URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-02

Введение

За время, прошедшее с момента ее выдвижения в конце 2013 г., стратегия Китая по соединению Азии, Европы и Африки вдоль исторических маршрутов «Шелкового Пути» – инициатива «пояс и путь» (ИПП или «Инициатива») превратилась в масштабный проект глобального развития с возрастающими геополитическими и геоэкономическими последствиями. Выдвигая ИПП в своем выступлении в Казахстане в Университете имени Назарбаева, президент Китая Си Цзиньпин предложил

* Стефан Вольф, профессор кафедры политических наук и международных исследований, Университет Бирмингема, S.Wolff@bham.ac.uk.
Штефани Лихтенштайн, независимый журналист и дипломатический корреспондент, Вена, Австрия, office@stephanieliechtenstein.com.

партнерам совместно с Китаем выстроить «Экономический пояс Шелкового Пути», «чтобы сделать экономические связи государств Евразии более тесными, их взаимное сотрудничество более глубоким, а пространство развития – более широким»[1]. Восемнадцать месяцев спустя, в марте 2015 г. Национальная комиссия по развитию и реформам КНР представила развернутый вариант предложенной в выступлении Си инициативы и уточнила, что цели ИПП заключаются в «укреплении взаимосвязанности азиатского, европейского и африканского континентов и прилегающих к ним морей, установлении и укреплении партнерских отношений между странами, расположенными вдоль «пояса и пути», создании всесторонней, многоуровневой и комплексной инфраструктурной взаимосвязанности и обеспечении диверсифицированного, независимого, сбалансированного и устойчивого развития этих стран»[2].

Хотя некоторые из этих идей и целей были не совсем новыми, настоящим новшеством стало их систематическое объединение в один проект и стратегию. Важность Инициативы была подчеркнута в 2017 году, когда она была внесена в Конституцию Китайской Народной Республики, что сделало её неотъемлемой частью китайского государства и его политики[3].

Сегодня ИПП не только считается центральным звеном внешней и экономической политики Китая, но и превратилась в комплексный стратегический инструмент китайского руководства, отражающий геополитические и геоэкономические устремления все более уверенной в себе и напористой мировой державы. К 2021 году в сотрудничестве в рамках ИПП принимали участие 140 государств и 30 международных организаций, а проекты реализовывались более чем в 70 странах. Более половины из пятидесяти семи государств—участников ОБСЕ подписали с Китаем меморандумы о взаимопонимании по сотрудничеству в рамках ИПП[4].

То, что начиналось как «Экономический пояс Шелкового пути» и «Морской Шелковый путь XXI века», теперь также включает, в частности, «Полярный Шелковый путь», «Цифровой Шелковый путь» и «Шелковый путь здоровья»[5]. Повышение уровня амбициозности ИПП сказалось на оценках масштабов ее финансирования, которое, согласно произведенным в 2016 году расчетам Прйасвотерхаус Куперс, в предстоящие десять лет может составить «до 1 триллиона долларов США за счет государственного финансирования со стороны Китая» [6]. К концу 2020 года в трех субрегионах ОБСЕ были заключены инвестиционные и строительные контракты на общую сумму почти в 94 млрд долларов США: на 55 млрд долларов в Центральной Азии, на 21 млрд. на Южном Кавказе и в Восточной Европе и на 18 млрд – на Западных Балканах[7].

ОБСЕ и ее государства-участники не могут больше позволить себе игнорировать значение и растущее присутствие Китая в регионе ОБСЕ и в соседних регионах. ИПП влияет на динамику геополитических и геоэкономических процессов, которые, в свою очередь, влияют на ОБСЕ как международный институт, отношения между ее государствами-участниками и на их отношения с Китаем. Это особенно очевидно в трех вышеупомянутых субрегионах, в которых Россия и Запад тради-

ционно соперничали за влияние, в том числе в рамках проектов политической и экономической интеграции Европейского союза (ЕС) и Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС). Хотя инициатива ИПП (пока) не предлагает аналогичные институциональные проекты интеграции, она представляет собой потенциальную долгосрочную – дополняющую, всеобъемлющую или конкурирующую – альтернативу ЕС и ЕАЭС. Это усугубляет проблемы, с которыми ОБСЕ уже сталкивается, в частности, в том, что касается её способности выполнять свой всеобъемлющий мандат в области безопасности в условиях, когда отношения между Россией и Западом деградировали до самого низкого уровня со времени окончания «холодной войны».

Соответственно, анализ осуществляемых Китаем в трех субрегионах проектов важен для оценки того, как ИПП на данном этапе повлияла на ОБСЕ. Он также позволяет рассмотреть возможные сценарии дальнейшего развития и предложить политические рекомендации относительно возможностей взаимодействия ОБСЕ с Китаем и с ИПП. Такое взаимодействие должно быть принципиальным, прагматичным и стратегическим, с тем чтобы сохранить приверженность государств-участников «концепции всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности» [8].

Наше рассмотрение влияния ИПП на ОБСЕ основывается на фактических данных и результатах анализа, представленных в опубликованном Сетью аналитических центров и академических институтов ОБСЕ комплексном докладе[9], который опирается на восемнадцать подготовленных в рамках проекта национальными и региональными экспертами справочных материалов, научную литературу и политические документы по ИПП, а также на исходные первичные данные, почерпнутые, в частности, из источников Китая, России, ОБСЕ, ЕС, ООН и Всемирного банка. Поскольку работа над докладом была завершена в конце 2020 года, наш анализ был дополнен обобщением последних событий, результатов продолжающихся исследований и взаимодействием с экспертами.

Статья структурирована следующим образом. Сначала мы представляем результаты анализа присутствия и деятельности Китая в субрегионах Центральной Азии, Южного Кавказа и Восточной Европы, а также Западных Балкан. Затем мы обобщаем эти результаты в виде кратких выводов, которые, в свою очередь, составляют основу для наших политических рекомендаций.

Центральная Азия

Центральной Азии отводится ключевая роль в ИПП. С экономической точки зрения данный регион имеет критическое значение для автомобильного и железнодорожного транзитного сообщения между Китаем и европейскими рынками. Эти коммуникации представляют собой стратегически важную альтернативу существующим морским маршрутам. Китай также рассматривает экономическое развитие и ста-

бильность в Центральной Азии как средство достижения важной политической цели – повышения уровня безопасности в соседней провинции Синьцзян, что, в свою очередь, должно способствовать минимизации негативных последствий развития событий в Афганистане[10]. Значение Центральной Азии отражается в уровне инвестиций Китая, которые не ограничиваются развитием транспортной инфраструктуры, а включают энергетический сектор, сырьевые отрасли и производство сельскохозяйственной продукции для нужд внутреннего потребления.

В регионе Центральной Азии ключевым партнером Китая является Казахстан. На его долю приходится почти две трети китайских средств, вложенных в регион с 2005 года. В Казахстане хорошо развита инфраструктура, страна политически относительно стабильна и имеет национальный план развития, который тесно увязан с ИПП, что делает ее привлекательной для китайских инвестиций. Китай вложил значительные средства в добычу нефти в Казахстане – китайские компании контролируют примерно 25% этой отрасли. На Казахстан приходится примерно 75% китайского импорта урана[11].

С геополитической и стратегической точек зрения, развитие Центральной Азии важно для Китая, поскольку влияние ЕС и США здесь относительно невелико, что позволяет Китаю включить Центральную Азию в сферу своего влияния. В то время как Россия в настоящее является основным гарантом безопасности в регионе, Китай становится здесь доминирующим экономическим игроком. До настоящего времени Москва и Пекин придерживались такого негласного разделения труда, и обе стороны высоко оценивали сотрудничество между ними[12]. Одним из проявлений такого сотрудничества является торгово-экономическое соглашение между Китаем и ЕАЭС, участниками которого являются Казахстан и Кыргызстан, а также Армения, Беларусь и Россия. Хотя соглашение вступило в силу только в 2019 г., оно свидетельствует о потенциальных возможностях для углубления связей в будущем, особенно на фоне ужесточения позиции Запада в отношении как России, так и Китая.

Южный Кавказ и Восточная Европа

Географически отдаленные и не имеющие общей границы с Китаем государства—участники ОБСЕ на Южном Кавказе (Армения, Азербайджан и Грузия) и в Восточной Европе (Беларусь, Молдова и Украина) имеют ряд общих характеристик, отличающих их от Центральной Азии и Западных Балкан.

Несмотря на индивидуальные отличия, эти страны в целом более развиты чем государства Центральной Азии. Однако в последнее десятилетие они отличались намного большей политической нестабильностью, чем страны Центральной Азии или Западных Балкан. Это очевидно на фоне продолжающегося конфликта в Украине, войны 2020 года между Арменией и Азербайджаном, оспариваемых результатов

президентских выборов в Беларуси, которые сопровождались жестоким подавлением протестов. Помимо этого три страны (Грузия, Молдова и Украина) уже более десяти лет находятся в эпицентре политического и экономического соперничества между Россией и Западом[13].

На фоне геополитической напряженности между Западом и Россией китайское присутствие в этом регионе было скромным по сравнению с Центральной Азией. Другие проблемы в регионе связаны с коррупцией и низким уровнем эффективности государственного управления. Основные мотивы деятельности Китая здесь во многом схожи с мотивами, которыми он руководствуется в двух других регионах: транзит и доступ к ресурсам.

В рамках концепции «Нового евразийского сухопутного моста» реализация ИПП способствовала осуществлению ряда крупных проектов в *Беларуси*, которая является для Китая неотъемлемой частью транзитного коридора на рынки ЕС через Казахстан, Россию и Беларусь. Китай также инвестировал средства в промышленные проекты (например, в белорусско-китайский индустриальный парк «Великий камень»). На сегодняшний день китайские банки предоставили белорусским компаниям кредиты на сумму 4,5 миллиардов долларов [14].

С точки зрения фактических инвестиций сотрудничество Китая с *Украиной* значительно превосходит его сотрудничество с Беларусью. Так было и до, и после выдвижения ИПП. При этом потенциал для осуществления китайских проектов в Украине не был использован в полной мере из-за продолжающегося в стране конфликта и связанной с ним социальной, политической и экономической нестабильностью[15].

Почти 70% всех китайских инвестиций в Украине приходятся на период до официального выдвижения ИПП в 2013 году[16]. Они были сосредоточены в энергетическом секторе (солнечная энергия) и сельском хозяйстве (например, недавно построенный зерновой терминал в Николаеве, обеспечивающий украинский экспорт в Китай). Попытки Китая закрепиться в военно-промышленном комплексе Украины столкнулись с существенным противодействием со стороны Киева, как это было в случае с «Мотор Сич», производителем двигателей для военных самолетов.

Молдова же практически не интегрирована в ИПП, учитывая периферийное положение страны по отношению к основным экономическим коридорам, низкий уровень экономического развития, небольшой внутренний рынок и преимущественно аграрную экономику[17].

Южный Кавказ не может предложить Китаю широкие возможности для обеспечения транспортной взаимосвязанности из-за отсутствия глубоководного порта в *Грузии*, несмотря на несколько предпринятых Китаем попыток построить для этой цели объекты в Анаклии[18]. В то же время Китай и *Азербайджан* подписали меморандум о взаимопонимании и другие двусторонние соглашения, результатом которых стал рост двусторонней торговли и пакет экономических договоренностей,

оцениваемый в 821 млн долларов и ориентированный на китайские инвестиции в нефтяной сектор Азербайджана[19].

В *Армении* инвестиции были незначительными, но ситуация может измениться после заключения соглашения между Китаем и Арменией о создании «Умного города» стоимостью в 10-15 миллиардов долларов в течение следующих пятнадцати лет[20].

Западные Балканы

Субрегион Западных Балкан включает Албанию, Боснию и Герцеговину, Косово, Северную Македонию, Сербию, Словению, Хорватию и Черногорию. Этот субрегион достиг значительно более высокого уровня развития, чем страны Центральной Азии, Южного Кавказа и Восточной Европы. В течение последней четверти века здесь в основном преобладало влияние Запада, которому Китай сейчас бросает вызов.

Главным мотивом включения Западных Балкан в ИПП является доступ к европейским рынкам. Поэтому развитие инфраструктуры на Западных Балканах считается стратегически важным для улучшения взаимосвязанности с ЕС.

Основные риски связаны здесь с неурегулированными последствиями сопровождавшегося вооруженными конфликтами распада бывшей Югославии, включая сохраняющуюся межэтническую напряженность и тлеющие пограничные споры. Для региона также характерны проблемы в области государственного управления, такие как коррупция и слабое верховенство закона.

На данный момент Сербия получила самую большую долю (60 процентов) китайских инвестиций в регионе. В то время как широкий спектр проектов был реализован в энергетическом секторе и в развитии местного транспорта, флагманским проектом ИПП в Сербии является строительство железной дороги Белград—Будапешт, связывающей столицы Сербии и Венгрии. Железная дорога является важным узлом на Балканском Шелковом пути от греческого порта Пирей до ЕС. Частичное строительство автомагистрали Белград—Южная Адриатика имеет такое же стратегическое значение.

В последние годы Белград и Пекин усилили сотрудничество по линии полиции. Наряды, состоящие из сербских и китайских полицейских, патрулируют в столице Сербии и других городах. Сербия – единственная страна в регионе, которой Китай продал военную технику и где проводились совместные военные и контртеррористические учения[21].

Большинство других ключевых китайских проектов на Западных Балканах связаны с транспортной инфраструктурой, что подчеркивает значение региона как критически важного узла транспортного сообщения между Китаем и ЕС. К ним относятся автострада Арбер в Албании (соединяющая столицу Тирану с границей

Северной Македонии), являющаяся частью транспортного коридора, призванного соединить побережье Ионического моря с болгарским побережьем Черного моря; Пелешацкий мост в Хорватии (строительство осуществляется Китайской корпорацией по строительству дорог и мостов, при софинансировании ЕС); автомагистраль Бар—Боляре в Черногории (соединяет город-порт Бар на побережье Адриатического моря с Сербией, финансируется за счет кредита Эксимбанка в размере 800 млн евро, что усугубляет и без того серьезную долговую проблему Черногории); автомагистрали Кичево—Охрид и Миладиновци—Штип в Северной Македонии (проходят вдоль транспортного коридора, соединяющего греческий порт Пирей со столицей Венгрии Будапешт), а также интеграция порта Копер в Словении в ИПП на основе соглашения с Нинбо Чжоушань Порт Груп с целью расширения судоходного сообщения и торговли.

Если китайские инвестиции и строительные контракты, заключенные в Хорватии и Словении, свидетельствуют о готовности и способности Китая соблюдать правила ЕС, его основные вложения в Боснии и Герцеговине – в лигнитную электростанцию «Тузла-7» и электростанцию Станари, составившие в совокупности 1,3 миллиарда долларов, – идут вразрез с обязательством страны соблюдать правила ЕС в отношении государственной помощи и защиты окружающей среды.

Выводы

Растущее присутствие Китая в трех рассмотренных выше субрегионах свидетельствует о масштабах геополитических и геоэкономических последствий ИПП для ОБСЕ и ее государств-участников. Чтобы в полной мере оценить их значение и сформулировать соответствующие рекомендации, важно рассмотреть их в более широком контексте современных процессов в регионе ОБСЕ.

Отношения между Западом и Россией с одной стороны, и Западом и Китаем – с другой, продолжают ухудшаться. В то же время все государства—участники ОБСЕ и Китай разделяют общую заинтересованность в безопасности и стабильности на евроатлантическом и евразийском пространстве. Это представляет собой наиболее перспективную возможность для налаживания сотрудничества ОБСЕ и Китая. Однако в рамках такого сотрудничества влиятельность организации, в состав которой входят пятьдесят семь расположенных на евроатлантическом и евразийском пространстве государств-участников, в значительной степени будет зависеть от способности ОБСЕ подтвердить и возродить дух организации по обеспечению всеобъемлющей безопасности на основе сотрудничества.

На первый взгляд, Китай представляет собой привлекательную модель стабильного государственного управления и успешного внутреннего экономического развития и демонстрирует готовность и способность вносить вклад в глобальное управление и формировать его[22]. Возрастающее участие в предоставлении общественных

благ повысило заинтересованность Китая в процессах формирования и обеспечения правил глобального управления. В силу преимущественной опоры на двусторонние соглашения в отличие от ЕС или ЕАЭС ИПП (пока) не является типичным интеграционным проектом с собственной системой регулирования, основанной на определенных правилах (как это имеет место в ЕС или ЕАЭС). Однако в будущем данная политика может измениться, и ИПП сможет конкурировать, а в перспективе и заменить существующие структуры международного управления.

На протяжении некоторого времени Китай отстаивал комплексное понимание безопасности. В своем выступлении на четвертом саммите Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) в Шанхае в 2014 году председатель КНР Си высказался за «общий, всеобъемлющий, основанный на сотрудничестве и устойчивый» подход к безопасности. Для Си всеобъемлющая безопасность означает «поддержание безопасности в традиционных и в нетрадиционных областях», включающих «этнические и религиозные проблемы […], терроризм, трансграничную преступность, экологическую безопасность, кибербезопасность, энергетическую и ресурсную безопасность и крупные стихийные бедствия» [23]. Такое понимание безопасности было прочно интегрировано в ИПП. В своем отчете о реализации Инициативы в 2019 году Бюро группы управления по продвижению инициативы «пояс и путь» почти дословно воспроизвело формулу Си 2014 года, отметив, что «все страны должны содействовать цели общей, всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве и устойчивой безопасности»[24].

Существующие в ОБСЕ разногласия чреваты дальнейшим нарастанием дисфункциональности и неспособности реализовать ключевые положения ее всеобъемлющего мандата в области безопасности. Если это произойдет, государства—участники ОБСЕ, которые уже тесно сотрудничают с Китаем (например, страны Центральной Азии), или те, которые повернулись в сторону Китая по геополитическим и геоэкономическим причинам (например, Россия), могут счесть возглавляемые Китаем институты, такие как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), более надежной платформой для многостороннего сотрудничества по реализации ИПП. ШОС уже в точности повторяет некоторые части мандата ОБСЕ (хотя ей критически не хватает человеческого измерения) и дополняет ИПП, в частности, тем, что представляет собой многосторонний механизм для реагирования на риски в области безопасности. Как отметил в мае 2017 года Генеральный секретарь ШОС Рашид Алимов, с заключением соглашения о создании благоприятных условий для международных автомобильных перевозок ШОС оформила «правовую базу паритетных условий для автоперевозчиков» и заложила «единообразную основу осуществления международных автомобильных перевозок от Восточной Европы до восточных побережий России и Китая»[25]. Это ещё больше укрепило взаимодополняемость ШОС и ИПП. Такая взаимодополняемость в течение некоторого времени подчеркивалась китайскими, российскими и центральноазиатскими аналитиками, что может

свидетельствовать о постепенном отказе России от оппозиции в пользу принятия действительно более широкого мандата ШОС[26].

По мере того как крупные державы продолжают преследовать свои интересы по расширению и сохранению соответствующих сфер влияния, а эти интересы всё больше определяют внешнюю политику в регионе ОБСЕ и по отношению к нему, потенциальная роль организации как форума для обсуждения этих разнонаправленных устремлений возрастает. Китай должен быть вовлечен в эти обсуждения, хотя это не обязательно предполагает необходимость его вступления в саму ОБСЕ. Удастся ли это сделать зависит от способности и желания государств-участников разработать и реализовать последовательную стратегию, которая будет лежать в основе такого подхода. Это, в свою очередь, зависит от реалистичной и основанной на фактах оценки современного присутствия Китая в регионе ОБСЕ и от понимания будущих сценариев развития.

Рекомендации

Хотя Китай делает акцент на экономическую составляющую ИПП и ее взаимовыгодный характер, такой грандиозный и амбициозный проект не может не иметь геополитических и геоэкономических последствий. Хотя пока неясно, какими будут эти последствия, когда и как они реализуются, будут ли они неизбежными или станут побочным следствием не артикулируемой Китаем долгосрочной стратегии, Китай и его ИПП представляют собой вызов, требующий ответа со стороны ОБСЕ.

Чтобы ответить на данный вызов, нужна реалистичная оценка перспектив конструктивного взаимодействия между ОБСЕ и Китаем. Для этого необходимо с самого начала обозначить три потенциальные проблемы. Во-первых, неясно, выиграют ли государства-участники от взаимодействия ОБСЕ с Китаем, поскольку это может ограничить выгоды, которые они получают от прямого двустороннего взаимодействия или от сотрудничества в таких форматах, как ЕС, ЕАЭС и ШОС. Во-вторых, взаимодействие с Китаем может оказаться несоразмерным вызовом для ОБСЕ. Учитывая и без того непростые отношения между государствами-участниками, это может ещё больше подорвать способность ОБСЕ выполнять ее мандат и поддерживать сформировавшийся нормативный консенсус. В-третьих, не ясно, захочет ли Китай сотрудничать с ОБСЕ и на каких условиях.

Эти проблемы не преуменьшают необходимость взаимодействия и не делают его невозможным. Скорее они задают параметры, в рамках которых может быть разработана и реализована стратегия взаимодействия. На основе приведенного выше анализа и более полного доклада Сети, на котором он основан, мы предлагаем следующие идеи для рассмотрения политиками ОБСЕ и её государствами-участниками.

- Достижение минимального консенсуса по взаимодействию с Китаем
  Исполнительным структурам и институтам ОБСЕ, включая действующего Председателя и «тройку» председателей, следует начать с определения будущих сценариев развития отношений с Китаем. Использование сценарного планирования в качестве инструмента для достижения консенсуса и выработки политики может быть полезным для привлечения внимания государств-участников к последствиям присутствия и деятельности Китая. Оно способствовало бы формированию у них лучшего понимания соответствующих вызовов и возможностей и определению их позиции, не настаивая на примирении диаметрально противоположных взглядов на Китай. Таким образом, это могло бы стать основой для формирования минимального консенсуса в ОБСЕ по вопросу о возможности прагматического взаимодействия с Китаем.

- Применение принципиального, прагматического и стратегического подхода
  Прагматический подход к Китаю позволяет проводить политику многоканального взаимодействия, которая создает и использует возможности для диалога в областях, которые приоритетны для ОБСЕ, и в то же время открыта для обсуждения вопросов, которые может поставить Китай. Такой подход допускает возможность ситуативного и неформального сотрудничества.
  В то же время прагматизм должен опираться на принципы ОБСЕ и руководствоваться стратегической перспективой, предполагающей установление на каком-то этапе официальных отношений с Китаем. В качестве первого шага речь могла бы идти о предоставлении Китаю статуса наблюдателя в ОБСЕ, а впоследствии – об установлении партнерских отношений, учитывающих масштабы и значение Китая. Саммит ОБСЕ в 2025 году мог бы стать подходящим форумом для формализации таких отношений.

- Поиск форматов для многостороннего взаимодействия
  ОБСЕ следует рассмотреть взаимодействие с Китаем по линии ШОС по вопросам, представляющим взаимный интерес, включая борьбу с организованной преступностью (особенно наркотрафиком), защиту критически важной национальной и трансграничной инфраструктуры и стабилизацию положения в Афганистане. Речь могла бы идти о взаимодействии и по линии других международных организаций, например, СВМДА.

- Совместное управление воздействием на окружающую среду
  Опираясь на существующие международные соглашения (такие как Орхусская конвенция 1998 года), ОБСЕ следует рассмотреть вопрос об инициировании официального диалога с Китаем по вопросам управления экологическими последствиями реализации ИПП для участвующих в ее реализации государств. В

этом случае ОБСЕ могла бы предоставить площадку для обсуждения общих правил и принципов экологического управления.

- Разработка повестки дня взаимосвязанности 2.0
  ОБСЕ следует рассмотреть вопрос о разработке новой программы транспортной взаимосвязанности, которая будет гарантировать, что в чем-то совпадающие (но не идентичные) подходы ОБСЕ, Китая, ЕС и ЕАЭС к решению задач взаимосвязанности могут стать и оставаться совместимыми и взаимодополняющими, несмотря на их различные нормативные основы. Это могло бы способствовать устойчивому и инклюзивному восстановлению после пандемии с упором на повышение устойчивости экономики, общества и институтов[27].
  Достижение данной цели возможно только на основе коллективных усилий всех заинтересованных международных акторов. Используя свои возможности по организации встреч и формированию повестки дня ОБСЕ может предоставить площадку для обсуждения новых рациональных подходов к обеспечению непрерывного и свободного передвижения товаров, капитала, людей и идей, противодействию протекционистским тенденциям, и поддержанию эффективного и справедливого национального государственного управления и международного регулирования.

- Привлечение Китая к сотрудничеству по вопросам прав человека
  В настоящее время существует мало возможностей для взаимодействия с Китаем по вопросам прав человека. Недавние действия Китая говорят сами за себя: первоначальное сокрытие вспышки коронавируса, подавление протестов в Гонконге и изменение его избирательной системы, попытки заставить замолчать защитников прав человека и аресты уйгуров и других мусульман тюркского происхождения в Синьцзяне.
  Тем не менее, Китай отдает себе отчет в том, что хрупкие институты и слабое верховенство закона создают проблемы для реализации ИПП. Китай также понимает, что социальное и экономическое неравенство увеличивает недовольство и приводит к конфликтам и нестабильности. До сих пор ответом Китая на эти вызовы было экономическое развитие без какой-либо сопутствующей политической либерализации. Маловероятно, что его внутренняя политика изменится, и это не должно быть частью повестки дня ОБСЕ.
  Общая заинтересованность в стабильности и безопасности создает возможности для налаживания сотрудничества с Китаем в рамках всеобъемлющего подхода, неотъемлемой частью которого является уважение прав человека и меньшинств. В контексте принципиального, прагматичного и стратегического подхода к взаимодействию с Китаем это имеет два последствия. Во-первых, человеческое измерение ОБСЕ не должно быть исключено из отношений между ОБСЕ и Китаем.

Во-вторых, взаимодействие с Китаем не должно привести к ослаблению человеческого измерения в рамках всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности.

Примечания

1 President Xi Jinping delivers important speech and proposes to build a Silk Road Economic Belt with Central Asian countries // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 7 September 2013. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml.

2 National Development and Reform Commission, Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road // Strategic Studies. - Vol. 4 (2014). - No. 1. - P. 207.

3 Constitution of the Communist Party of China, Beijing, 24 October 2017. - P. 8.

4 Nedopil C. Countries of the Belt and Road Initiative // Green Belt and Road Initiative Center, 2021. URL: https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/.

5 Официальной китайской карты ИПП больше не существует. Возможно, наиболее полная и точная картина представлена Институтом Меркатора по изучению Китая: Mapping the Belt and Road Initiative: This is where we stand // Mercator Institute for China Studies, 7 June 2018. URL. https://merics.org/en/analysis/mapping-belt-and-road-initiative-where-we-stand.

6 Van der Leer Y., Yau J. China's new Silk Route: The long and winding road // PwC, February 2016. - P. 4. URL: https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-center/assets/pdf/china-new-silk-route.pdf. Согласно анализу глобальных инвестиций и строительных контрактов Китая, проведенному Дереком Сиссором (Американский институт предпринимательства), совокупные финансовые обязательства Китая в период с 2005 г. составили более 2 трлн. долл. США. См.: Scissors D. China global investment tracker // American Enterprise Institute and Heritage Foundation, 2020. URL: https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/.

7 Scissors D. Op. cit.

8 Астанинская юбилейная декларация: на пути к сообществу безопасности // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/74990.pdf.

9 Wolff S. China' s Belt and Road Initiative: Implications for the OSCE // OSCE Network of Think Tanks and Acacemic Institutions, March 2021. URL: https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/publications/China-BRI-Report-2021-fin.pdf.

10 Bitabarova A.G. Unpacking Sino-Central Asian Engagement along the New Silk Road: A Case Study of Kazakhstan // Journal of Contemporary East Asia Studies. - 2018. - No. 2. - P. 149-173; Pantucci R. China in Central Asia: The First Strand of the Silk Road Economic Belt // Asian Affairs. - 2019. - No. 2. - P. 202-215; Silin Y. et al. The Silk Road Economic Belt: Balance of Interests // Economic and Political Studies. - 2018. - No. 3. - P. 293-318.

11 Silin et al. Op. cit. – P. 306.

12 Gabuev A. Crouching Bear, Hidden Dragon: "One Belt One Road" and Chinese-Russian Jostling for Power in Central Asia // Journal of Contemporary East Asia Studies. - 2016. - No. 2. - P. 61-78; Baogang He. The Domestic Politics of the Belt and Road Initiative and Its Implications // Journal of Contemporary China. - 2019. - No. 116/ - P. 180-95.

13 Malyarenko T., Wolff S. The Logic of Competitive Influence-Seeking: Russia, Ukraine, and the Conflict in Donbas // Post-Soviet Affairs. - 2018. No. 4. - P. 191-212.

14 Malyarenko M. China's Belt and Road Initiative in the Contested Eastern Neighbourhood, неопубликованная статья.

15 Там же.

16 Scissors D. Op. cit.

17 Malyarenko M. Op. cit.

18 Menabde G. Georgia's Anaklia deep-water port faces a new challenge // Eurasia Daily Monitor, 18 June 2019. URL: https://jamestown.org/program/georgias-anaklia-deep-water-port-faces-a-new-challenge/; Daly J.C.K. Russia's discreet satisfaction over Georgia's Anaklia port debacle // Eurasia Daily Monitor, 16 March 2020. URL: https://jamestown.org/program/russias-discreet-satisfaction-over-georgias-anaklia-port-debacle/.

19 Baghirov O. Azerbaijan and China sign $800 million economic package // Eurasia Daily Monitor, 29 May 2019. URL: https://jamestown.org/program/azerbaijan-and-china-sign-800-million-economic-package-the-geo-economic-implications/

20 Kemoklidze N. Armenia, Azerbaijan and China's BRI, неопубликованная статья.

21 Webber M. China and the Western Balkans: Opportunities and Challenges for NATO, неопубликованная статья.

22 В настоящее время Китай является вторым по величине финансовым донором операций ООН по поддержанию мира, уступая только США и имея долю в бюджете, превышающую совокупный вклад России, Франции и Великобритании. См.: UN General Assembly, Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236, Report of the Secretary-General, Addendum, A/73/350/Add.1, 24 December 2018. URL: https://undocs.org/A/73/350/Add.1. Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, возглавляемый Китаем, на сегодняшний день привлек восемьдесят два региональных и нерегиональных участника и имеет чистые обязательства по инвестициям в размере более 8 млрд долл. США. См.: 2019 AIIB Annual Report and Financials // Asian Infrastructure Investment Bank. URL: https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/_common/pdf/2019-aiib-annual-report-and-financials.pdf).

23 Xi Jinping. Remarks at the fourth summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia // China.org.cn, 21 May 2014. URL: http://www.china.org.cn/world/2014-05/28/content_32511846.htm.

24 Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative. The Belt and Road Initiative: Progress, Contributions and Prospects, Beijing: Foreign Languages Press, 2019. - P. 50. URL: https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease_8232/202002/P020200228350122318527.pdf.

25 Выступление Генерального секретаря ШОС Р. Алимова на Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. Вена, 10 мая 2017 года. – С. 5 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/316951.pdf.

26 Pan Dawei. SCO and strategic partnership between China and Russia // Valdai Club, 14 June 2018. URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-strategic-partnership/?sphrase_id=902214; Khasanov U. The SCO and the transformation of modern political processes // Valdai Club, 7 November 2019. URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-transformation-modern-political-processes/?sphrase_id=902214; Suslov D. Non-Western multilateralism: BRICS and the SCO in the post-COVID world // Valdai Club, 29 July 2020. URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/non-western-multilateralism-brics-and-the-sco/?sphrase_id=1223135.

27 Под новой повесткой дня в области взаимосвязанности мы имеем в виду усовершенствованный вариант современной повестки дня ОБСЕ по взаимосвязанности. См.: Wolff S. China: A Challenge or an Opportunity for the OSCE? // Security and Human Rights Monitor, 22 April 2021. URL: https://www.shrmonitor.org/china-a-challenge-or-an-opportunity-for-the-osce/.

На пути к более стратегическому партнерству: Укрепление ОБСЕ путем расширения сотрудничества ЕС и ОБСЕ

Дэвид Гэлбрейт, Андре Хертель, Стефан Вольф[*]

Аннотация

В условиях, когда система безопасности в Европе становится все более хрупкой, ЕС и ОБСЕ сталкиваются с разными политическими и структурными проблемами. В то время как новый диалог в рамках «Стратегического компаса» ЕС подчеркивает стремление Евросоюза стать подлинным субъектом политики безопасности, ОБСЕ сталкивается с эрозией ценностного консенсуса и ослаблением ее исполнительных структур и институтов. Можно ли возродить ОБСЕ путем расширения сотрудничества с ЕС, и если да, то каким образом? В этой статье мы утверждаем, что ускорение развития политики безопасности ЕС не должно происходить за счет ОБСЕ. Напротив, сотрудничество между двумя организациями должно быть направлено на (1) укрепление ОБСЕ как самостоятельной организации по безопасности, (2) использование ОБСЕ в качестве подлинного форума для диалога и взаимного прояснения намерений и (3) использование основных сильных сторон обеих организаций, избегая дублирования в их деятельности.

Ключевые слова

ОБСЕ, ЕС, европейская безопасность, стратегическое партнерство, межорганизационное сотрудничество.

Для цитирования этой публикации: Гэлбрейт Д., Хертель А., Вольф С. На пути к более стратегическому партнерству: Укрепление ОБСЕ путем расширения сотрудничества ЕС и ОБСЕ // ОБСЕ Insights 3/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-03

* Дэвид Гэлбрейт, кафедра политики, языков и международных исследований Университета Бата, dg341@bath.ac.uk
Андре Хертель, кафедра политических наук Йенского университета им. Фридриха Шиллера andre.haertel@gmail.com
Стефан Вольф, кафедра политических наук и международных исследований, Университет Бирмингема, s.wolff@bham.ac.uk

Введение

ЕС и ОБСЕ проходят критический этап в определении своей роли в системе европейской безопасности. В ЕС варианты противодействия «новым и растущим угрозам и вызовам» обсуждаются в рамках дискуссии о «Стратегическом компасе» с целью «укрепления общей европейской культуры политики безопасности и обороны» и «определения правильных целей и конкретных задач его политики в будущем»[1]. Как отмечает Институт исследования проблем безопасности ЕС, задача обсуждений в рамках «Стратегического компаса» состоит в том, чтобы «согласовать политические ориентиры для развития политики ЕС в сфере безопасности и обороны, повысить эффективность его деятельности, устойчивость и потенциал, а также укрепить сотрудничество Союза с партнерами»[2].

Перед ОБСЕ стоят другие проблемы, в том числе – нарастание напряженности в самой организации и снижение ее способности выполнять свой мандат по обеспечению всеобъемлющей безопасности[3]. Эти противоречия привели к эрозии консенсуса относительно норм, которые лежали в основе ОБСЕ начиная с 1970-х годов, и ослаблению ее исполнительных структур и институтов[4]. Это, в свою очередь, привело к снижению политической ценности организации для государств-участников и их готовности инвестировать в ее деятельность политический капитал и финансовые ресурсы. Как отмечает В. Цельнер, несмотря на очевидную необходимость ОБСЕ «как открытой площадки и деятельного субъекта в условиях, в которых не могут действовать другие МО» (международные организации)[5], в европейской системе безопасности она стала маргинальной.

Обсуждение партнерских отношений ЕС с различными организациями в рамках дискуссии о «Стратегическом компасе» предоставляет ЕС и ОБСЕ новую возможность для определения характера их стратегического партнерства. Однако сотрудничество между ними уже имеет более долгую историю. Представители двух организаций неоднократно подчеркивали их общие интересы и преимущества сотрудничества[6]. В своей Глобальной стратегии 2016 года ЕС официально признает ОБСЕ в качестве общеевропейской организации, являющейся «основой европейской системы безопасности», и заявляет о том, что «усилит свою поддержку и сотрудничество с ОБСЕ, являющейся одной из опор европейской системы безопасности»[7]. ЕС подтвердил свою поддержку ОБСЕ в 2019 г. в обзоре хода реализации Глобальной стратегии[8]. Общая заинтересованность в укреплении безопасности и стабильности проявилась также в выделении в качестве приоритетных таких вопросов как надлежащее управление, борьба с организованной преступностью, противодействие коррупции и решение проблем безопасности, связанных с изменением климата[9].

Однако, как отмечают многие исследователи, на практике две эти организации в своей деятельности не следовали совместному подходу к вопросам безопасности и скорее действовали параллельно, но не вместе[10]. Несмотря на положительные примеры обратного, такие как сотрудничество между нынешней Специальной мо-

ниторинговой миссией ОБСЕ в Украине и Консультативной миссией Европейского союза в Украине, данная тенденция скорее укрепилась и стала более распространенной. Напряженность в ОБСЕ возросла, а ЕС, особенно после подписания в 2007 г. Лиссабонского договора, стремится к большей стратегической автономии в качестве субъекта безопасности в Европе. Хотя более дееспособный и активный ЕС может (и должен) вносить более значимый вклад в европейскую безопасность, мы полагаем, что это не должно наносить ущерб ОБСЕ. Напротив, дело не в том, что «выживание ОБСЕ ... объективно отвечает интересам ЕС»[11], а в том, что укрепление ОБСЕ служит национальным интересам 27 стран—членов ЕС и 57 государств—участников ОБСЕ[12].

Ниже мы предлагаем три направления для углубления партнерских отношений между ними. Во-первых, необходима реалистичная оценка возможных результатов расширенного сотрудничества между ЕС и ОБСЕ. ОБСЕ не может стать инструментом, который служит только интересам безопасности ЕС, она нуждается в укреплении как самостоятельный субъект политики безопасности, потенциал и компетенции которого функционально отличаются от потенциала ЕС, но при этом значимы для решения проблем безопасности в областях, представляющих взаимный интерес.

Во-вторых, ЕС необходимо относиться к ОБСЕ, использовать и укреплять ее как форум для диалога и взаимного прояснения намерений. Это требует большей готовности к обсуждению с заинтересованными сторонами в России и странах «к востоку от ЕС» смысла и интерпретации принятых в рамках ОБСЕ обязательств и порождающих споры понятий, таких как «суверенитет» и «самоопределение», что позволит не допустить окончательного цементирования углубляющихся разделительных линий в системе европейской безопасности[13].

В-третьих, более четкий фокус на совпадающих интересах 27 и 57 стран позволит вернуться к обсуждению основополагающих вопросов, избежать дублирования в деятельности и использовать основные сильные стороны обеих организаций во всех трех измерениях.

Мы изложим наши тезисы в нескольких разделах. В следующем разделе мы дадим краткий обзор текущего состояния сотрудничества ЕС с ОБСЕ. В третьем рассмотрим вопросы взаимодополняемости ЕС и ОБСЕ и препятствий для их взаимодействия в свете академической дискуссии о проблемах межорганизационного сотрудничества. В четвертом, заключительном разделе сформулированы наши политические рекомендации.

Состояние сотрудничества между ЕС и ОБСЕ

Несмотря на приверженность Европейских сообществ, а затем Европейского союза принципам СБСЕ–ОБСЕ, о чем свидетельствует подписание хельсинкского Заключительного акта (1975), парижской Хартии (1990) и Хартии европейской безопасно-

сти (1999), сотрудничество между ними не рассматривалось всерьез как самостоятельная тема до начала 2000-х годов, пока в ОБСЕ не была принята «Платформа безопасности, основанной на сотрудничестве» (1999)[14], а Европейский совет не принял «Выводы о сотрудничестве ЕС с ОБСЕ в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении» (2003)[15]. В решениях Европейского совета подчеркивалась необходимость «избегать дублирования» и обеспечения «эффективной взаимодополняемости», выделяя в качестве приоритетов сотрудничества миссии по установлению фактов, координацию на местах и взаимную дипломатическую поддержку[16].

С 2006 года ЕС официально участвует в работе ОБСЕ: «На заседаниях директивных органов Европейской комиссии отводится одно место рядом с местом государства-участника, председательствующего в ЕС», и «представитель Европейской комиссии может выступать сразу после представителя государства-участника, председательствующего в ЕС»[17]. В 2018 году отношения между организациями были оформлены обменом письмами между генеральными секретарями ОБСЕ, Европейской комиссии и Европейской службы внешних действий, в которых две организации выразили приверженность проведению регулярных консультаций и оперативному сотрудничеству в областях, представляющих взаимный интерес, во всех трех измерениях ОБСЕ[18]. Помимо этого Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, занимающий также пост заместителя председателя Европейской комиссии, обычно участвует в проводимых в декабре ежегодных встречах Совета министров ОБСЕ.

Работу ЕС в ОБСЕ обеспечивает его постоянное представительство при международных организациях, расположенная в Вене. Семь сотрудников представительства занимаются конкретными институтами или тематическими направлениями деятельности ОБСЕ[19]. Помимо этого при Европейском совете создана рабочая группа по ОБСЕ и Совету Европы, которая занимается отношениями ЕС с этими организациями и координирует общую позицию государств-членов по обсуждаемым в них вопросам[20].

Что касается ОБСЕ, то ее государства-участники не смогли достичь консенсуса по вопросу о создании бюро по связям в Брюсселе. В Вене за отношения между ОБСЕ и ЕС отвечает отдел внешнего сотрудничества канцелярии Генерального секретаря и старший сотрудник по внешнему сотрудничеству (со всеми организациями, расположенными в Брюсселе). Отсутствие в ОБСЕ более конкретных структур для поддержания отношений с ЕС, особенно в полевых миссиях, затрудняет систематическую координацию деятельности с Брюсселем.

До недавнего времени обе организации отдавали предпочтение гибким формам сотрудничества: нерегулярные встречи «троек» ЕС и ОБСЕ, встречи Генерального секретаря ОБСЕ с Верховным представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности и ежегодные встречи на уровне сотрудников секретариатов. В ходе обмена письмами в 2018 году были определены сферы общих интересов, в который

вошел практически весь спектр деятельности ОБСЕ, включая предотвращение конфликтов и посредничество, борьбу с терроризмом, а также содействие укреплению верховенства права и надлежащего управления. Это затрудняет формирование повестки дня и определение стратегических приоритетов – проблема, которая еще более усугубляется частой сменой руководящих кадров с обеих сторон и структурной несовместимостью двух организаций, что осложняет определение надлежащих партнеров и установление эффективных отношений между ними.

Взаимодополняемость и препятствия для взаимодействия

Исследования проблем межорганизационного сотрудничества показали, что обмен ресурсами представляет собой основной стимул для сотрудничества между организациями. Международные организации сотрудничают, потому что они заинтересованы или зависят от конкретных материальных (средства на проекты, инфраструктура, персонал) или нематериальных (легитимность, опыт, репутация) ресурсов, которые может предоставить соответствующий партнер[21]. Таким образом, обмен ресурсами основан на взаимодополняющих интересах сотрудничающих организаций. Сближение политических линий также может стать важным стимулом для сотрудничества и обмена ресурсами.

ЕС стал ключевым источником финансирования ОБСЕ в тех областях, в которых интересы ЕС и потребности ОБСЕ совпадают. ЕС, безусловно, вносит основной вклад в деятельность Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине, предоставляя в ее распоряжение персонал, оборудование и спутниковые снимки[22]. Благодаря сети своих делегаций в регионе ОБСЕ он также может оказывать конкретное содействие полевым миссиям ОБСЕ.

ОБСЕ, в свою очередь, обладает значительными (хотя и сокращающимися в настоящее время) возможностями по проведению встреч и формированию повестки дня, опытом и инструментами для предотвращения конфликтов, опытом тихой дипломатии и подлинно многосторонним мандатом в том, что касается деятельности в конфликтных ситуациях. По сравнению с ЕС, который в затяжных конфликтах в регионе ОБСЕ не воспринимается как нейтральная сторона, ОБСЕ с большей вероятностью будет принята в качестве посредника и (или) наблюдателя на местах. Несмотря на существующие политические разногласия между государствами—участниками ОБСЕ, организация остается одним из немногих форумов общеевропейского диалога и поэтому полезна для ЕС в плане поддержания институционализированного взаимодействия с Россией по вопросам безопасности и не только по ним. На местах ОБСЕ по-прежнему обладает бóльшим опытом по сравнению с ЕС, в частности, в том, что касается посредничества в конфликтах. Полевые миссии ОБСЕ могут оказывать ЕС содействие, к примеру, в выяснении позиций и потребностей национальных меньшинств. Наконец, ОБСЕ, благодаря участию в

ней центрально-азиатских государств, может стать связующим звеном в реализации стратегии ЕС в Центральной Азии.

Однако сотрудничество предполагает наличие определенных условий, выходящих за рамки потребностей организации в ресурсах. Среди них предпочтения государств-членов, неравномерное распределение влияния между ними и организацией, культура и открытость организации, роль опыта межорганизационного взаимодействия или предыдущей «практики сотрудничества», а также роль влиятельных третьих сторон[23]. Среди препятствий для более активного партнерства между ЕС и ОБСЕ — асимметричность их возможностей, бюджетов и структурных характеристик. ЕС не является международной организацией как таковой. Он располагает многомиллиардным бюджетом, а его институты – широкими полномочиями. Даже в своих внешних делах ЕС все больше отходит от межправительственного характера принятия решений. ОБСЕ находится на противоположном конце данного спектра: это — организация с менее сплоченным составом участников, неопределенным правовым статусом, обязательным консенсусом при принятии решений и годовым бюджетом чуть менее 140 млн евро[24]. Основным следствием этих асимметричных отношений являются понятные опасения ОБСЕ (разделяемые значительным числом государств-участников) того, что организация может оказаться в зависимости от ЕС или превратится в инструмент его внешней политики и политики безопасности.

Дальнейшая двойственность вытекает из различий в составе участников, мандатов и устремлений двух организаций. Хотя в ОБСЕ состоят все 27 стран—членов ЕС, в число ее государств-участников входят также Россия, все другие постсоветские страны, США, Канада, Норвегия, Великобритания[25]. Вследствие намного большего разнообразия типов политических режимов и внешнеполитических ориентаций ее участников ОБСЕ не обладает той сплоченностью (и, соответственно, политическими и экономическими рычагами), которая характерна для ЕС, и является скорее «форумом», а не полноценной международной организацией[26]. По этой причине для эффективного сотрудничества государства—члены ЕС должны различать свои предпочтения как членов ЕС и как государств—участников ОБСЕ. Если ЕС не будет относиться к ОБСЕ как к самостоятельной организации по безопасности, то более тесное сотрудничество между ЕС и ОБСЕ, а значит и более заметное присутствие и влияние ЕС в ОБСЕ будет неприемлемо для России и других государств-участников, не входящих в ЕС.

Что касается мандатов и устремлений, то ЕС вкладывает значительные и все большие средства в то, чтобы стать организацией по безопасности. В отличие от него ОБСЕ пытается отстоять роль значимой организации в основных областях своей деятельности – предотвращении конфликтов и посредничестве, — занимаясь вопросами, по которым все государства-участники могут прийти к согласию, но которые являются второстепенными для ее мандата и могут быть более эффективно решены на других площадках. В этой связи возникают вопросы о том, насколько ОБСЕ вообще нужна Европейскому союзу для отстаивания его собственных интере-

сов и не будет ли неизбежное дублирование деятельности способствовать дальнейшей маргинализации ОБСЕ.

Наконец, основой успешного сотрудничества между международными организациями является тщательное управление отношениями, особенно в случае отчасти совпадающего состава участников. Это предполагает согласованное понимание целей и задач сотрудничества, проведение регулярных встреч и разработку процессов взаимодействия[27]. Формирование механизма управления отношениями между ЕС и ОБСЕ до сих пор не завершено. Нынешние отношения между ними недостаточно институционализированы, и даже после обмена письмами в 2018 году высшие должностные лица признают необходимость дальнейших шагов в этом направлении. Действительно, похоже, что не существует простой схемы сотрудничества, к примеру, по увязке деятельности различных структур ОБСЕ с возможностями Еврокомиссии и инструментами финансирования деятельности по предотвращению и урегулированию конфликтов. Более того, список конкретных областей сотрудничества непоследователен и слишком длинен, поэтому имело бы смысл определить приоритеты и четкие ориентиры. Еще один критический аспект: часто восхваляемое повседневное неформальное сотрудничество, для которого существует мало фактических доказательств – в отличие от примеров частого дублирования и параллельной деятельности, задокументированных в исследованиях[28]. Более перспективное направление для управления отношениями между двумя организациями – роль, которую могла бы сыграть Х. Шмид, занимавшая в прошлом пост Генерального секретаря Европейской службы внешних действий, а в настоящее время являющаяся Генеральным секретарем ОБСЕ, выступая в качестве настоящего связующего звена и содействуя более эффективному сотрудничеству двух организаций.

Политические рекомендации: области для расширения сотрудничества

Основываясь на предложенных нами трех направлениях для совершенствования партнерских отношений между ЕС и ОБСЕ, мы рекомендуем семь конкретных шагов, которые ОБСЕ и ее государства-участники, а также ЕС и его государства-члены могли бы предпринять для укрепления сотрудничества между ними. Вместе они представляют собой новый подход, который (1) основан на реалистичной оценке того, чего можно достичь в результате расширения сотрудничества между ЕС и ОБСЕ, (2) характеризуется большей степенью открытости со стороны ЕС для взаимодействия с заинтересованными сторонами в России и странах «к востоку от ЕС» в рамках ОБСЕ и (3) позволяет избежать дублирования, используя основные сильные стороны обеих организаций во всех трех измерениях.

а) Укрепление механизмов предотвращения конфликтов

ЕС и ОБСЕ имеют различные, но частично совпадающие преимущества в сфере предотвращения конфликтов. В ЕС лучше разработаны инструменты решения структурных проблем, ведущих к возникновению конфликтов, в то время как ОБСЕ располагает опытом и потенциалом для их непосредственного предотвращения, но часто не имеет финансовых ресурсов для быстрого реагирования. Следовательно, расширение сотрудничества может быть направлено на **бóльшую интеграцию стратегий предотвращения конфликтов и их практической реализации**. ОБСЕ могла бы помочь ЕС определить более четкие и точные критерии для оценки политики предотвращения конфликтов в его различных стратегиях, планах действий и программах. В свою очередь, ЕС следует увеличить финансовую поддержку (например, из средств Инструмента политики соседства, развития и международного сотрудничества) рассчитанных на несколько лет бюджетов ОБСЕ. Дополнительные средства могли бы быть направлены на активизацию сотрудничества в области мер по укреплению доверия в условиях затяжных конфликтов в регионе ОБСЕ и на деятельность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.

б) Изменение приоритетов в области контроля над вооружениями

Нормы и механизмы контроля над вооружениями, некогда являвшиеся краеугольным камнем деятельности и успеха ОБСЕ, ослабли по мере роста напряженности в организации и вооруженной эскалации конфликтов. «Структурированный диалог» в рамках ОБСЕ, в ходе которого обсуждаются современные и будущие вызовы и риски для безопасности в регионе ОБСЕ, о котором министры иностранных дел стран ОБСЕ договорились на встрече Совета в Гамбурге в декабре 2016 года, способен внести значительный вклад в восстановление эффективного режима контроля над вооружениями. **Вклад ЕС в повышение эффективности «Структурированного диалога»** мог бы заключаться в более активном обсуждении соответствующих вопросов на структурах ЕС, в том числе в Военном комитете Европейского Союза и Комитете по вопросам политики и безопасности. В свою очередь, эксперты ЕС могли бы принимать участие в неформальных рабочих группах и встречах военных экспертов, проводимых в рамках «Структурированного диалога», демонстрируя тем самым политическую и дипломатическую поддержку со стороны ЕС.

в) Содействие повышению взаимосвязанности

И в ЕС, и в ОБСЕ сформирована повестка дня в области взаимосвязанности. В регионе ОБСЕ «к востоку от ЕС» альтернативу проекту политической и экономической интеграции ЕС представляет собой Евразийский экономический союз. Более того, китайская «Инициатива пояс и путь» предлагает еще один вариант политики взаимосвязанности. Сотрудничество ЕС и ОБСЕ могло бы предоставить возможность **начать обсуждение вопросов, порождаемых конкуренцией между различными интеграционными проектами, и начать разработку основных правил, которые способствовали бы повышению уровня совместимости этих проектов**. ЕС мог бы поддержать деятельность ОБСЕ по формулированию согласованной повестки дня «Взаимосвязанность 2.0»[29], направленной на содействие устойчивому и инклюзивному восстановлению после пандемии. Поскольку взаимосвязанность все чаще рассматривается в контексте проблем безопасности, 27 и 57 стран имеют очевидные общие интересы, когда речь идет о взаимосвязи между климатом и безопасностью, технологическим развитием и безопасностью, а также между управлением и безопасностью. Поддержка со стороны ЕС инициатив ОБСЕ, направленных на укрепление доверия в экономическом и экологическом измерении, например, в регионах Каспийского, Черного и Средиземного морей, могут служить точками доступа в критически важные регионы, принести ощутимую пользу местному населению и в конечном итоге способствовать налаживанию всестороннего и конструктивного обсуждения вопросов «жесткой» безопасности.

г) Противодействие эрозии норм

Всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности опирается на основополагающие договоренности, согласованные государствами-участниками в Хельсинки в 1975 году и Париже в 1990 году и подтвержденные в астанинской Юбилейной декларации 2010 года. Поскольку в последнее десятилетие эти основы все чаще ставятся под вопрос, сотрудничество между ЕС и ОБСЕ должно быть направлено на **формирование отстаивающих согласованные в ОБСЕ нормы альянсов государств, участвующих в работе обеих организаций и отражающих баланс мнений 27 и 57 стран**. Такое сотрудничество могло бы принять форму «группы друзей», в работе которой принимали бы участие как государства—члены ЕС, так и расположенные к востоку и западу от Вены государства—участники ОБСЕ, не входящие в ЕС, и (или) сосредоточиться на деятельности конкретных институтов ОБСЕ, таких как Верховный комиссар по делам национальных меньшинств.

д) Активизация сотрудничества на местах

Делегации ЕС есть во всех государствах—участниках ОБСЕ, а ОБСЕ в настоящее время имеет присутствия в 13 государствах-участниках (все – «к востоку от ЕС»). Тем не менее сотрудничество между делегациями ЕС и полевыми операциями ОБСЕ часто носит эпизодический характер, ограничивается политической поддержкой и редко обеспечивает устойчивый источник финансирования для не обладающих достаточными ресурсами и перегруженных миссий ОБСЕ на местах. Поэтому **установление и укрепление связей между делегациями ЕС, специальными представителями ЕС и посольствами его государств-членов, с одной стороны, и миссиями ОБСЕ, специальными представителями действующего Председателя и другими присутствиями на местах – с другой**, должно стать приоритетным направлением сотрудничества между ЕС и ОБСЕ. Такое взаимодействие может предполагать реализацию инициатив в области образования и других ориентированных на молодежь инициатив.

е) Расширение обмена знаниями и возможностей совместной подготовки кадров

Создание **общего пула гражданских экспертов ЕС и ОБСЕ и организация совместных тренингов способствовали бы «взаиморазвертываемости» и взаимному пониманию институциональной культуры двух организаций.** Существующие конкретные проекты, заслуживающие рассмотрения в практическом плане, включают расширение поддержки Академии ОБСЕ в Бишкеке со стороны ЕС или его стран-членов. Другая возможность — взносы в натуральной форме от стран—членов ЕС для подготовки сотрудников миссий ОБСЕ перед их развертыванием на местах. Это может быть сделано по примеру курсов подготовки персонала перед их направлением в состав Специальной мониторинговой миссии в Украине, проводимых Международным центром Вооруженных сил Австрии[30].

ж) Использование инициатив в формате второго и «полуторного» «треков»

Вышеизложенные рекомендации можно было бы усовершенствовать благодаря более систематической поддержке обеими организациями инициатив в формате второго и «полуторного» «треков», цель которых заключалась бы в **изучении мнений и представлений более широкого круга государств—участников** о возможностях для расширения сотрудничество между ЕС и ОБСЕ, конкретных ожиданиях 27 и 57 стран, а также «красных линий» для государств-участников, не входящих в

ЕС. Это соответствовало бы нашему ключевому предположению о том, что любое обсуждение сотрудничества ЕС с ОБСЕ должно быть сосредоточено на укреплении ОБСЕ как основной организации по обеспечению всеобъемлющей безопасности и сотрудничества на евроатлантическом и евразийском пространстве.

Примечания

1 Towards a Strategic Compass // European External Action Service. May 2021. URL; https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass.pdf.

2 Finding direction with a Strategic Compass? Reflections on the future of EU security and defence. European Union Institute for Security Studies Event Report, 2021. P. 2. URL: https://www.2021portugal.eu/media/5e3pjuwv/event-report-strategic-compass.pdf.

3 Гремингер Т. Повышение эффективности ОБСЕ: практические рекомендации бывшего Генерального секретаря // ОБСЕ Insights 1/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783848782895-01.

4 Global Europe Program Working Group on the Future of the OSCE: Uncommon Cause: The Future of the OSCE // TransAtlantic. – 2021. № 2. P. 2-4. URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Uncommon%20Cause%20-%20The%20Future%20of%20the%20OSCE%20v2.pdf.

5 Zellner W. Using the OSCE More Effectively: Ideas and Recommendations. IFSH Paper for the Federal Foreign Office, November 2020. P. 14. URL: https://ifsh.de/file/publication/2021_OSZE-Studie/20210301_USING_THE_OSCE_MORE_EFFECTIVELY.pdf.

6 См., к примеру: Ferrero-Waldner B. The European Union and the OSCE: Natural Partners in a Networked World // OSCE Yearbook 2006. – Baden-Baden: Nomos, 2007. P. 407-409. URL: https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/06/FerreroWaldner-en.pdf.

7 Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности. 2016. С. 25 // Официальный сайт Европейского союза. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_ru.pdf.

8 Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности; The European Union's Global Strategy: Three years on, looking forward. 2019. P. 20. // Официальный сайт ЕС. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf.

9 См., к примеру: Eastern Partnership. 20 deliverables for 2020: Monitoring – State of Play in February 2020 // Официальный сайт ЕС. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/monitoring_spring_2020_20_deliverables_for_2020.pdf.

10 Dijkstra H. et al. The EU's Partners in Crisis Response and Peacebuilding: Complementarities and Synergies with the UN and the OSCE // Global Affairs. 2018. № 2-3. P. 185-196; Galbreath D. Convergence Without Cooperation? The EU and the OSCE in the Field of Peacebuilding // S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys (eds.). The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects. – The Hague: Asser Press, 2010. P. 175-194.

11 Bailes A.J.K., Haine J.-Y., Lachowski Z. Reflections on the OSCE–EU Relationship // OSCE Yearbook 2007. – Baden-Baden: Nomos, 2008. P. 76. URL: https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf.

12 См. также: Deutscher Bundestag. Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: 45 Jahre Schlussakte von Helsinki, 30 Jahre Charta von Paris – Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa für künftige Aufgaben stärken //

Deutscher Bundestag. Drucksache 19/19140, 2020. URL: https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/135/1913551.pdf.

13 Это особенно важно в свете июньского решения Совета ЕС 2021 г. не возобновлять проведение саммитов ЕС–Россия, вопреки совместному предложению Франции и Германии сделать это, чтобы после проведения встречи Путина и Байдена в Женеве 17 июня 2021 г. поддерживать отношения ЕС с Россией на том же уровне, что и отношения между США и Россией. Хотя возможности, которые ОБСЕ предоставляет в качестве форума, не могут заменить прямой диалог между ЕС и Россией, характер двусторонних отношений между ЕС и Россией не должны быть ориентиром для отношений с Россией в многостороннем формате ОБСЕ, которая предоставляет одну из немногих оставшихся возможностей для поддержания институционализированного диалога с участием России, ЕС и всех его государств-членов.

14 См.: Стамбульский документ 1999 года // Официальный сайт ОБСЕ. С. 45 – 47. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/39573.pdf.

15 Council of the European Union. Draft Council Conclusions on EU–OSCE Cooperation in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation. Doc. No. 14527/1/03, 10 November 2003 // Официальный сайт ЕС. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14527-2003-REV-1/en/pdf.

16 Ibid. P. 2.

17 Правила процедуры Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Документ MC.DOC/1/06, 1 ноября 2006. С. 9, 11 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/2/4/22780.pdf.

18 First EU–OSCE high-level meeting takes place in Brussels // European External Action Service. 2018. 12 December 2018. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55370/first-eu–osce-high-level-meeting-takes-place-brussels_en. См. также: Strengthening OSCE–EU Co-Operation Discussed at First Annual High-Level Meeting Held in Brussels // Официальный сайт ОБСЕ. 2018. 13 декабря. URL: https://www.osce.org/secretary-general/406682.

19 Organisation for Security & Co-operation in Europe (OSCE), Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna // Официальный сайт ЕС. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/2297/organisation-security-co-operation-europe-osce.

20 Working Party on the OSCE and the Council of Europe // European Council, Council of the European Union. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-osce-and-council-of-europe/.

21 Harsch M.F. The Power of Dependence: NATO-UN Cooperation in Crisis Management. – Oxford: Oxford University Press, 2015.

22 The EU provides further satellite imagery support to the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine // European Commission. 2017. 24 March. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_729.

23 Biermann R., Koops J.A. Studying Relations Among International Organizations in World Politics: Core Concepts and Challenges // R. Biermann, J.A. Koops (eds.). The Palgrave Handbook of Inter-Organization Relations. – London: Palgrave MacMillan, 2017. P. 22.

24 Исключая операционные расходы Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине.

25 Еще одна проблема в сотрудничестве ЕС с ОБСЕ, особенно значимая в том, что касается первого измерения, связана с тем, что 26 стран-членов ЕС одновременно являются членами НАТО, 30 членов которой входят в ОБСЕ.

26 Remler Ph. The OSCE as Sisyphus: Mediation, Peace Operations, Human Rights. Istituto Affari Internazionali Paper 21/16, April 2021. URL: https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2116.pdf.

27 Gray B. Intervening to Improve Inter-organizational Relationships // S. Cropper et al. (eds.). The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations. – Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 664-690.

28 См.: Dijkstra H. et al. Op. Cit. . См. также: Galbreath D. Op. cit.

29 См.: Wolff S. China: A Challenge or an Opportunity for the OSCE? // Security and Human Rights Monitor. 2021. 22 April. URL: https://www.shrmonitor.org/china-a-challenge-or-an-opportunity-for-the-osce-shrm/.

30 В рамках учрежденной в 2014 г. программы к настоящему времени прошли подготовку около тысячи наблюдателей. Программа продлена до 2022 г. См.: OSCE Secretary General, high-level OSCE officials mark fifth anniversary of AUTINT-run pre-deployment training for Special Monitoring Mission to Ukraine in Götzendorf, Lower Austria // Официалный сайт ОБСЕ. 2019. 12 июня. URL: https://www.osce.org/secretary-general/422819.

ОБСЕ и миротворчество: опыт и перспективы

Фред Таннер[*]

Аннотация

Специальная мониторинговая миссия в Украине (СММ) – одна из немногих историй успеха ОБСЕ за последние годы. Эта гражданская миссия обладает уникальной возможностью действовать в качестве квазимиротворческих сил в зонах повышенного риска в Донбассе, наблюдая за выполнением режима прекращения огня и содействуя диалогу и гуманитарной деятельности в интересах тех, кто живет в зоне конфликта. В истории ОБСЕ была еще только одна миссия по наблюдению за прекращением огня: Контрольная миссия в Косово (КМК). В данной статье для ОБСЕ Insights рассматривается опыт миротворческой деятельности ОБСЕ. Особое внимание при этом уделяется двум вышеупомянутым миссиям. Все миротворческие операции ОБСЕ до настоящего времени были гражданскими, и автор полагает, что и в будущем развертывание ОБСЕ военных миссий вряд ли будет возможным. В статье анализируются уроки миротворческой деятельности ОБСЕ и представлены рекомендации для будущих миссий ОБСЕ и других организаций, действующих в условиях повышенного риска.

Ключевые слова

ОБСЕ, миротворческие операции, Контрольная миссия в Косово, Специальная мониторинговая миссия в Украине, извлеченные уроки и наилучшие практики.

Для цитирования этой публикации: Таннер Ф. ОБСЕ и миротворчество: опыт и перспективы // ОБСЕ Insights 4/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-04

Введение

В данной статье рассматриваются уроки, извлеченные из гражданских миротворческих операций ОБСЕ в зонах повышенного риска[1]. Такие миссии являются неотъемлемой частью международной деятельности по предотвращению конфликтов, регулированию кризисов и миростроительству. По данным Стокгольмского международного института исследования проблем мира, в 2020 г. в мире были развернуты в общей сложности шестьдесят две миротворческие и миростроительные операции. Двадцать пять из них были развернуты ООН и шестнадцать – ОБСЕ[2].

* Фред Таннер, Институт международных отношений и развития, Центр исследования конфликтов, развития и миростроительства, Женева, fred.tanner@graduateinstitute.ch.

На первый взгляд может показаться, что многоаспектная миротворческая миссия ООН в Сомали имеет мало общего с операциями ОБСЕ на Западных Балканах или в Центральной Азии. Однако на самом деле большинство полевых миссий ОБСЕ можно отнести к тому, что Независимая группа высокого уровня ООН по операциям в пользу мира называет «миротворческими операциями», хотя миротворческие операции ОБСЕ и не предусматривают принятие «жестких» мер, в частности, по защите гражданского населения. Развертывание миссий ОБСЕ, в состав которых входили бы полицейские или вооруженные подразделения, по-прежнему маловероятно, несмотря на то, что такая возможность обсуждалась с тех пор как она была предусмотрена Хельсинкским документом 1992 г[3].

Варианты развертывания военной операции ОБСЕ по поддержанию мира разрабатывались лишь однажды – созданной в 1995 г. Группой планирования высокого уровня (ГПВУ) в рамках посреднической миссии Минской группы по Нагорному Карабаху под эгидой ОБСЕ. В ожидании мирного соглашения между Арменией и Азербайджаном ГПВУ разработала четыре варианта, самый жесткий из которых предусматривал развертывание вооруженного контингента в составе нескольких пехотных батальонов общей численностью до 5000 военнослужащих. Однако обсуждение данного варианта миротворчества резко оборвалось в конце 2020 г., когда Азербайджан силой вернул свои территории, а Россия направила в регион национальный миротворческий контингент.

Опыт миротворческой деятельности ОБСЕ

Каковы политические и оперативные уроки, извлеченные из деятельности миссий ОБСЕ, и как они могут способствовать повышению эффективности, политической и оперативной дееспособности будущих миротворческих миссий? В последние двадцать пять лет ОБСЕ включала в мандат ряда полевых операций полицейские или связанные с военными вопросами компоненты. Правда, эти решения предполагали только направление в состав миссий отдельных прикомандированных лиц, а не развертывание военных подразделений. Военные наблюдатели были направлены в Молдову (с 1993 г.) и в Грузию (2008 г.), гражданские наблюдатели были развернуты на границе Грузии с Российской Федерацией (1999-2005 гг.), а гражданские полицейские советники были частью Инициативы по обеспечению безопасности на уровне сообществ в Кыргызстане (2010-2015 гг.).

Что касается миростроительства, то обучение и укрепление потенциала полиции, включая оказание содействия органам полиции, осуществлялось Миссией ОБСЕ в Хорватии, а также в рамках Инициативы по обеспечению безопасности на уровне сообществ в Кыргызстане. Миссия в Скопье, в состав которой входит отдел общественной безопасности и работы с населением, занимается вопросами подготовки,

мониторинга и реформирования полиции, а также оказанием содействия полиции в борьбе с незаконным оборотом оружия и организованной преступностью[4].

В то время как деятельность полевых операций ОБСЕ в Центральной Азии и на Западных Балканах была сосредоточена в основном на укреплении устойчивости обществ и надлежащего управления, миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, Косово и Северной Македонии были нацелены на содействие выполнению мирных соглашений и (или) резолюций ООН, направленных на предотвращение и урегулирование конфликтов.

Миссии ОБСЕ по наблюдению за соблюдением режима прекращения огня

Из всех развертывавшихся до настоящего времени миссий ОБСЕ только две можно сравнить с миротворческими операциями военного типа: Контрольную миссию в Косово (КМК) и Специальную мониторинговую миссию в Украине (СММ). Обе гражданские миссии по наблюдению за прекращением огня развертывались в условиях относительного спокойствия, но оказались в зоне повышенного риска, где не было мира, который нужно было поддерживать. КМК была развернута в Югославии в условиях нараставшего в 1998 г. кризиса в Косово, когда здесь совершались жестокие преступления, а США и НАТО угрожали применить силу против режима Милошевича. Мандат КМК, согласованный без участия ОБСЕ в результате переговоров Р. Холбрука и С. Милошевича, требовал от обеих сторон прекратить зверства, вывести вооруженные силы из Косово и соблюдать режим прекращения огня. Предполагалось, что КМК будет примерно вдвое больше нынешней СММ, но она не успела нарастить свое присутствие настолько быстро, чтобы справиться с растущими угрозами для безопасности. В марте 1999 г., через шесть месяцев после начала развертывания по соображениям безопасности она была эвакуирована в соседнюю Бывшую Югославскую Республику Македония (Северная Македония) после чего ее деятельность была прекращена.

СММ планировалась в начале 2014 г. как операция по превентивному развертыванию, направленная на деэскалацию, укрепление доверия и содействие диалогу на всей территории Украины. Через несколько недель миссия оказалась на передовой линии вооруженного конфликта и была вынуждена адаптироваться к новым условиям безопасности и новым задачам по контролю за прекращением огня в соответствии с Минскими соглашениями. С тех пор СММ стала важным, охватывающим широкий спектр деятельности инструментом ОБСЕ по урегулированию кризиса в Украине.

Ниже мы рассмотрим шесть характеристик этих двух миссий, уделяя особое внимание СММ, чтобы выявить уроки и наилучшие практики в их деятельности и

сформулировать рекомендации для будущих миссий ОБСЕ и других региональных и международных миссий, действующих на основе мандата ООН.

Мандат миссии

Мандат КМК был сформулирован без участия ОБСЕ. Это привело к несогласованности между политическим процессом, с одной стороны, и оперативным планированием и стратегическим надзором – с другой. Миссия имела чрезмерно широкий мандат, включая мониторинг соблюдения режима прекращения огня, расследование нарушений, содействие возвращению перемещенных лиц, мониторинг эффективности государственного управления и наблюдение за выборами. В сочетании с организационными проблемами это не позволило руководству КМК разработать последовательный план действий[5].

В отличие от этого, мандат СММ был разработан в 2014 г. Председателем ОБСЕ в сотрудничестве с государствами-участниками во время кризиса на Майдане. Он был одобрен на основе консенсуса, несмотря на крайне напряженный политический климат, и пользуется поддержкой до сегодняшнего дня[6]. Широта мандата обеспечила гибкость в том, что касается географического охвата миссии. Это было крайне важно, учитывая незаконную аннексию Крыма Россией. Однако мандат не лишен недостатков. В некоторых областях, таких как содействие диалогу, более директивные формулировки обеспечили бы дополнительный синергетический эффект с другими инициативами ОБСЕ в Украине. К недостаткам можно отнести и отсутствие каких-либо ссылок на необходимость учитывать в деятельности миссии гендерные аспекты.

Гибкость мандата позволила СММ оперативно реагировать на развитие конфликта и меняющуюся обстановку. Хотя он остается неизменным с 2014 г., Трехсторонней контактной группой (ТКГ) и Нормандской группой перед миссией ставились новые задачи. Как следует из доклада ОБСЕ «Мирное присутствие», возможности организации и СММ по планированию деятельности по-прежнему весьма ограничены. В условиях чрезвычайных ситуаций возрастает опасность ограничиться принятием лишь временных мер по реагированию на них, а возможности или пространство для долгосрочного планирования и разработки стратегии ограничены[7].

Параметры развертывания

И КМК, и СММ столкнулись с парадоксом: гражданским миротворческим миссиям приходилось решать поставленные перед ними задачи в условиях военных вызовов[8]. На коротком этапе планирования КМК в 1998 г. исполнительные структуры

ОБСЕ не смогли дать четких указаний по выполнению мандата. Более того, процесс набора персонала (в основном прикомандированных специалистов по мониторингу соблюдения режима прекращения огня и охраны правопорядка) шел медленно, несмотря на обращение ООН ко всем государствам—участникам ОБСЕ[9]. Через три месяца на местах были развернуты 700 наблюдателей, а к марту 1999 г., когда миссия завершила свою деятельность по соображениям безопасности, их число возросло до 1400. С самого начала КМК не имела необходимой институциональной поддержки для ускоренного «формирования сил» и обеспечения безопасности персонала, необходимого для такой амбициозной полевой операции в условиях активного конфликта.

В отличие от этого, СММ ОБСЕ с самого начала могла полагаться на институциональную поддержку со стороны секретариата ОБСЕ и, в частности, Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов (ЦПК), что помогло ей постоянно адаптировать свою деятельность, наладить кадровое обеспечение и приобретение активов. Благодаря урокам, извлеченным из миссии КМК, и полномочиям, предоставленным решением Совета министров № 3/11 об элементах конфликтного цикла[10], СММ могла полагаться на уже существующие:

- оперативную структуру реагирования на кризисные ситуации и персонал;
- реестр быстрого развертывания;
- виртуальный пул оборудования[11].

Беспристрастность в отчетности и деятельности

Беспристрастность является ключевым требованием для любой миротворческой миссии наряду с консенсусом и неприменением силы. В конце 1990-х гг. ОБСЕ оказалась втянутой в силовое противостояние режима Милошевича с США, поддерживавшимися Советом Безопасности ООН и НАТО. Соглашение о развертывании миссии ОБСЕ было частью договоренности, которая включала также воздушное патрулирование НАТО в Югославии. Помимо этого безопасность КМК зависела от сил НАТО по эвакуации, размещенных в соседней БЮРМ[12]. С назначением американского дипломата У. Уокера главой миссии ОБСЕ не могла сохранить свой беспристрастный и нейтральный характер, поскольку США явно выступали в качестве противника режима Милошевича. Это стало очевидным, когда глава миссии был объявлен принимающим государством персоной нон грата[13].

СММ, напротив, была учреждена не в результате балансирования на грани войны и смогла сохранить свою беспристрастность. Хотя СММ иногда подвергалась за это критике, в отличие от практики ООН она проводит «политику отказа от атрибуции», т.е. «сообщает факты, не возлагая на кого-либо вину, и соблюдает баланс между вопросами жесткой безопасности и гуманитарными, политическими и

социально-экономическими последствиями конфликта»[14]. Тем не менее предпринимались настойчивые попытки оказать политическое влияние на миссию, в том числе со стороны постоянных представительств государств—участников ОБСЕ, будь то в отношении вопросов, касающихся обязанности соблюдать осторожность или атрибуции ответственности за нарушения режима прекращения огня.

Использование передовых технологий в качестве мультипликатора потенциала

В то время как КМК была «низкотехнологичной» миссией, СММ в результате политического давления со стороны Председателя ОБСЕ получила в свое распоряжение передовые технологии, включая камеры наблюдения, спутниковые снимки, акустические датчики и беспилотные летательные аппараты (БПЛА), которые дополняют информацию, собираемую наземными патрульными группами. Использование таких технологий в рамках СММ было санкционировано Минскими соглашениями о прекращении огня. Однако у ОБСЕ не было опыта закупки или использования БПЛА, и в итоге она заключила соглашение «под ключ» с частной компанией об аутсорсинге технических и экспертных услуг под контролем СММ[15].

Использование БПЛА стало «мультипликатором силы» для миссии, поскольку позволило ей решать задачи, которые в противном случае решали бы патрульные группы в опасных или запретных зонах. Дистанционный мониторинг сыграл важную роль во время пандемии COVID-19, которая могла быть использована для блокирования патрульных групп в условиях локдауна, отказа в доступе и закрытия «границ».

Эксплуатация БПЛА в зонах активных конфликтов рискованна и дорогостояща, поскольку многие из них глушатся и обстреливаются, что является грубым нарушением Минских соглашений. С момента первого полета БПЛА в октябре 2014 г. по 31 марта 2019 г. СММ потеряла тридцать девять БПЛА. Из них 67% были потеряны в неподконтрольных правительству районах, 31% – в зоне, контролируемой правительством, и 2% – на линии соприкосновения[16].

С расширением применения передовых технологий возникли проблемы, связанные с обработкой и использованием потока получаемых данных. СММ оказалась плохо оснащенной для обработки больших объемов информации из разных источников. Кроме того, доступ наблюдателей к снимкам со спутников и БПЛА часто занимал слишком много времени, чтобы быть эффективным при планировании и осуществлении патрулирования. Необходимо было создать новую систему обработки информации, объединения данных, принятия решений, планирования и публичной отчетности[17].

Правосубъектность и обязанность обеспечить безопасность персонала

Отсутствие у ОБСЕ правосубъектности представляет собой серьезное препятствие для любой полевой миссии организации. СММ не могла планово наращивать свое присутствие на местах пока не был подписан меморандум о взаимопонимании с правительством принимающей страны. Это произошло через несколько недель после начала работы миссии[18]. Хуже того, в течение первых недель, не имея правовой защиты в Украине, ОБСЕ несла ответственность за любые ранения, полученные персоналом. В этот период восемь наблюдателей были взяты в заложники бандой казаков. В этой связи встал вопрос о том, кто будет нести ответственность в случае причинения им вреда: глава миссии, Генеральный секретарь, Председатель ОБСЕ, командирующие государства-участники? Такие вопросы, связанные с обязанностью обеспечить безопасность персонала, до сих пор не решены[19]. Еще одним ключевым недостатком СММ является отсутствие силовой защиты и зависимость от гарантий безопасности воюющих сторон. В отличие от КМК, в составе СММ нет специальных военных подразделений, которые могли бы решать задачи эвакуации персонала в случае необходимости. Сложная обстановка в зоне конфликта требует, чтобы подготовка к выполнению обязанностей по обеспечению безопасности шла параллельно с планированием миссии. К сожалению, это не было сделано при развертывании ни одной из миротворческих миссий ОБСЕ. В случае с КМК, например, призывы ОБСЕ о предоставлении мобильной медицинской помощи, включая медицинские и бронированные автомобили, оставались без ответа в течение нескольких месяцев после развертывания миссии[20].

Партнерства для совместных или «гибридных» миссий

На сегодняшний день ни одна миссия ОБСЕ не проводилась в тандеме с миссиями других организаций. Стамбульская Хартия европейской безопасности 1999 г. позволила ОБСЕ работать совместно с другими региональными и международными организациями, в том числе в сфере миротворчества[21]. Предложение о «гибридной» или «расширенной» СММ появилось в 2014 г., когда Германия, Франция, Италия и Российская Федерация предложили миссии использовать БПЛА вместе с подразделениями военной поддержки. Эти предложения предполагали развертывание военных сил по защите. Однако включение национальных военных подразделений в состав СММ потенциально лишило бы ее гражданского характера и беспристрастности. К тому же для этого потребовалось бы принять дополнительное решение Постоянного совета и подписать двустороннее соглашение о статусе сил с Украиной[22].

Еще одно предложение о гибридной операции, опять же в Украине, поступило от России в 2017 г., когда она представила проект резолюции Совета Безопасности

ООН, в котором предлагалось создать легковооруженные миротворческие силы ООН для защиты СММ вдоль линии разграничения[23]. Украина отклонила вариант гибридной миссии ООН-ОБСЕ и, в свою очередь, предложила на сессии Генеральной Ассамблеи ООН 2017 г. провести военную операцию в рамках главы VII Устава ООН – вариант, который сделал бы СММ ненужной[24]. Оба предложения не получили достаточную поддержку и были отложены.

Как можно использовать опыт и достижения СММ

С момента своего развертывания в 2014 г. СММ доказала, что способна быстро извлекать уроки из своей деятельности. Несмотря на постоянные нарушения режима прекращения огня, отказ в доступе и пандемию COVID-19, она продолжала работать по обе стороны линии соприкосновения, хотя иногда с серьезными ограничениями. За прошедшие годы исследователи и практики изучали деятельность миссии и извлекли из нее определенные уроки[25].

Учитывая обнадеживающий пример СММ, вполне возможно, что государства-участники согласятся на проведение аналогичной миссии в другом месте, если этого потребуют изменения в региональной безопасности и политике. Наиболее очевидным выбором была бы операция в Нагорном Карабахе. Правда, сопредседатели Минской группы и ГПВУ оказались в стороне в условиях развертывания российских миротворческих сил. Тем не менее, как утверждает одна группа экспертов, потребность в многонациональных миротворческих силах ОБСЕ еще может появиться, «поскольку со временем Москва может не захотеть нести расходы и бремя, которые она сейчас несет в одиночку»[26]. В зависимости от политических событий и в рамках более широкой архитектуры возможное урегулирование может потребовать учреждения комплексной гражданской миротворческой миссии ОБСЕ для мониторинга соблюдения обязательств и содействия миростроительной деятельности.

Заключение и рекомендации

Гражданские операции решают ограниченные задачи, что выгодно отличает их от классических военных операций ООН по поддержанию мира. Поскольку их деятельность носит не силовой, а посреднический характер, мандат таких миссий легче согласовать на основе политического консенсуса, они более приемлемы для принимающего государства, им проще сохранять беспристрастность. Ключевое значение имеет достижение и сохранение совместной политической и оперативной

ответственности за выполнение мандата, сохраняя при этом возможность «усилить» миссию, если она будет действовать в зоне вооруженного конфликта[27].

Мандат и дополнительные задачи СММ выходят далеко за рамки мониторинга соблюдения режима прекращения огня и включают мониторинг и подготовку докладов о нарушениях прав человека и экологической безопасности, а также оказание добрых услуг и содействие посредничеству[28]. Приверженность ОБСЕ такому всеобъемлющему подходу является ее преимуществом. Сегодня от миротворческих миссий все чаще требуется решать вопросы, связанные с нестабильностью, неустойчивостью и управлением на всех этапах конфликтного цикла.

Как показывают современные геополитические тенденции, миротворческие операции как инструменты предотвращения конфликтов и регулирования кризисов будут востребованы еще долгие годы. При планировании таких операций (или других возможных миссий ОБСЕ), принимая во внимание извлеченные уроки и наилучшие практики предыдущих миссий (особенно СММ), необходимо учитывать следующие рекомендации:

- Разработать гибкий мандат миссии. Мандат миссии должен быть директивным только в тех вопросах, решение которых нуждается в руководящих указаниях. Хороший мандат полевой миссии будет способствовать надлежащему планированию и разработке стратегии руководством миссии. Компромисс и консенсус в отношении мандата могут быть достигнуты посредством интерпретирующих заявлений, как это было в случае с СММ. Неотъемлемой частью мандата должна быть прямая ссылка на необходимость соблюдать гендерный паритет и учитывать гендерную проблематику.
- Обеспечить надежную институциональную поддержку для развертывания миссии. Неспособность КМК быстро задействовать экспертов с нужными навыками высветила важность надежной институциональной поддержки для развертывания миссии. Однако быстрое направление в состав миссии квалифицированного гражданского персонала с военным опытом зависит в большей степени от командирующих сотрудников государств, а не от ОБСЕ. Реестры быстрого развертывания и новые внутренние стандартные операционные процедуры (СОП) секретариата помогают эффективно действовать в ситуациях срочного реагирования[29]. Усиленная группа планирования в секретариате может способствовать более высокой готовности и лучшему планированию миссии не только для возможного развертывания в Нагорном Карабахе, но и других миссий. Стоит изучить вопрос о том, насколько тесно ГПВУ может быть связана с работой ЦПК, что позволило бы расширить возможности планирования в секретариате по всему спектру миссий.
- Сохранять беспристрастность. Гражданство главы миссии имеет значение. Руководство по отчетности должно включать СОП «без атрибуции». ОБСЕ следует разработать руководство по взаимодействию с непризнанными акторами на ос-

нове документа ОБСЕ 1993 г. «Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций»[30].

- Использовать передовые технологии. Использование технических средств наблюдения стало отличительной чертой СММ. Дистанционный мониторинг позволяет избегать зон повышенной опасности и недружественных контрольно-пропускных пунктов. В сочетании с усовершенствованной обработкой данных и оперативным планированием он может сделать миссии более эффективными и безопасными. Платформы для обработки данных и соответствующий опыт должны быть доступны с самого начала. Полевые миссии ОБСЕ могут извлечь уроки из опыта СММ, используя передовые технологии для решения других задач, таких как управление рисками, связанными со стихийными бедствиями.
- Обязанность обеспечить безопасность персонала должна учитываться одновременно с планированием миссии. Для любой гражданской полевой миссии, действующей в условиях повышенного риска, с самого начала должны быть разработаны стратегия обеспечения безопасности и надлежащие меры надзора.
- Учитывать риски совместных миссий. Миссии, проводимые совместно с другими организациями, осуществимы, но политически сложны. «Гибридные» механизмы с полицейскими или военными контингентами потребуют от ОБСЕ больших затрат на планирование и могут поставить под угрозу беспристрастность ОБСЕ. Кроме того, необходимым условием развертывания таких миссий является принятие соответствующей резолюции Совета безопасности ООН.
- Поддерживать тесную согласованность политического процесса и оперативной деятельности. Судьба КМК показала, что руководству полевых операций крайне важно иметь доступ к политическому процессу. Это позволит избежать дробления полномочий, а такой риск всегда присутствует при проведении сложных операций. В случае СММ этот вопрос был решен путем предоставления главному наблюдателю миссии места за столом переговоров в рамках Минского процесса (в качестве координатора рабочей группы по безопасности ТКГ).
- Повышать осведомленность о преимуществах ОБСЕ и ее деятельности. Учитывая свой богатый опыт, ОБСЕ следует вкладывать больше средств как в процесс институционального обучения, так и в информационно-просветительскую деятельность. Важно укрепить доверие и уверенность государств-участников и международных организаций в способности ОБСЕ регулировать кризисы и проводить миротворческие операции даже в регионах повышенного риска.

Примечания

1 Термин «миротворческие операции» охватывает понятия миротворчества, миротворческих миссий, специальных политических миссий и полевых операций. В литературе тер-

мины «миротворчество» и «миротворческие миссии» часто используются как взаимозаменяемые.

2 См.: Multilateral peace operations // Stockholm International Peace Research Institute, 2020. URL: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/mpo20_fill.pdf.

3 Глава III Хельсинкского документа (1992) остается нормативной основой для возможной деятельности ОБСЕ в области миротворчества. См.: Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. – Хельсинки, 1992. URL: https://www.osce.org/ru/mc/39534.

4 Подробнее о текущих полевых операциях ОБСЕ см.: Survey of OSCE Field Operations. SEC.GAL/118/21. 13 September 2021 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/secretariat/74783.

5 См.: Bellamy A. J., Griffin S. OSCE Peacekeeping: Lessons from the Kosovo Verification Mission // European Security. 2002. No 1. P. 22.

6 Сначала мандат миссии продлевался каждые 6 месяцев. Затем вплоть до настоящего времени продление осуществлялось на ежегодной основе.

7 См.: A peaceful presence – the first five years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine // Официальный сайт ОБСЕ. 2021. 29 June. URL: https://www.osce.org/secretariat/491220.

8 Это включает в себя мониторинг прекращения огня; расследование нарушений режима прекращения огня; содействие, проверку и мониторинг отвода тяжелых вооружений; переговоры о локальных прекращениях огня на передовой («окна тишины»); и поддержание связи с военными координационными структурами.

9 Параграф 7 Резолюции Совета Безопасности ООН 1203 (1988): ООН «настоятельно призывает государства и международные организации предоставить персонал для Контрольной миссии ОБСЕ в Косово». См.: Резолюция 1203 (1998). S_RES_1203(1998)-RU). 24 октября 1998 // Официальный сайт ООН. URL: https://digitallibrary.un.org/record/262334?ln=en.

10 См.: Совет министров ОБСЕ. Решение № 3/11 об элементах конфликтного цикла. 7 декабря 2011 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/86625.pdf.

11 См.: Райт М. Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ // ОБСЕ Insights 3. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: https://doi.org/10.5771/9783748921264-03.

12 См.: NATO Press Statement. (98)139. 5 December 1998 // Официальный сайт НАТО. URL: https://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-139e.htm.

13 См.: OSCE Chairmanship: Head of Kosovo Verification Mission declared ‘persona non grata’ // Официальный сайт ОБСЕ. 1999. 19 January. URL: https://www.osce.org/cio/52376.

14 A peaceful presence – the first five years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. P. 67.

15 Оно включало пакетное соглашение с частной компанией, которая на начальном этапе предоставила две наземные станции управления, четыре БПЛА дальнего радиуса действия, шесть операторов и три человека обслуживающего персонала. См.: OSCE. Цит. раб. (ссылка 7). P. 49.

16 A peaceful presence – the first five years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. P. 50.

17 Внедрение так называемой «корпоративной географической информационной системы» затянулось.

18 Отсутствие правосубъектности затрудняло закупки и ввоз в Украину необходимых для миссии предметов, не позволяло открывать банковские счета, заключать контракты и импортировать необходимое оборудование. См.: A peaceful presence – the first five years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. P. 20.

19 С тех пор как наблюдатели СММ впервые столкнулись с угрозой получения ранений, была проделана большая работа по решению вопросов, связанных с обязанностью по обеспечению безопасности персонала миссий ОБСЕ. См.: Merkelbach M. Voluntary guideline on the duty of care to seconded civilian personnel. – Swiss Federal Department of Foreign Affairs. Stabilisation Unit and Center for International Peace Operations, 2017. URL: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Voluntary_Guidelines_on_the_Duty_of_Care_to_Seconded_Civilian_Personnel_Final_170420.pdf.

20 См.: Meier L. D. A role for OSCE peacekeeping? From the 1992 Helsinki Guidelines to the Special Monitoring Mission to Ukraine. CORE Working Paper 27. – Hamburg, 2015. P. 33. URL: https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP27.pdf.

21 См.: ОБСЕ. Стамбульский документ 1999 года (Хартия европейской безопасности и Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне). PCORW389. Стамбул, 1999 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/ru/mc/39573.

22 Германия, например, предложила направить контингент со взводом разведывательных беспилотников LUNA. С учетом логистических, медицинских и других элементов контингент состоял бы из более чем 200 вооруженных солдат.

23 См.: Can peacekeepers break the deadlock in Ukraine? International Crisis Group, Europe Report No 246. 2017. 15 December. P. 2. URL: https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/246-can-peacekeepers-break-the-deadlock-in-ukraine.pdf.

24 См.: Tanner F. Sustaining civilian missions in conflict zones: The case of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. Swisspeace Policy Brief. 2018. № 3. P. 2. URL: https://www.swisspeace.ch/assets/publications/downloads/Policy-Briefs/6656f90042/Sustaining-Civilian-Missions-in-Conflict-Zones-Policy-Brief-18-swisspeace-fred_tanner.pdf.

25 См., например: Кемп У. Гражданские лица в зоне военных действий: ОБСЕ в Восточной Украине // Ежегодник ОБСЕ 2017: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Гамбург: [Институт исследования проблем мира и политики безопасности], 2020. – С. 175-192; Härtel A., Pisarenko A., Umland A. The OSCE's Special Monitoring Mission to Ukraine: The SMM's Work in the Donbas and Its Ukrainian Critique in 2014-2019 // Security and Human Rights. 2021. June. P. 1-34; A peaceful presence – the first five years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine.

26 Global Europe Program Working Group on the Future of the OSCE. Uncommon cause: The future of the OSCE. The Wilson Center, February 2021. P. 7. URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Uncommon Cause - The Future of the OSCE v2.pdf.

27 Меры по усилению включают приоритет военных навыков при наборе персонала, специальную подготовку, возможности медицинской эвакуации, вооруженные автомобили с GPS, бронежилеты и шлемы, спутниковую связь в масштабах всей миссии и т.д. См.: Meier L. D. Op. cit. P. 46.

28 См.: A peaceful presence – the first five years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine . P. 17.

29 См.: Raith M. Op. cit. P. 48.

30 Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций. DOC.FSC/2/96. 25 ноября 1993 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/ru/fsc/41320.

Будущее ОБСЕ: подходы правительств

Под редакцией Франка Эверса и Аргиро Картсонаки[*]

Аннотация

В специальном выпуске *ОБСЕ Insights* обсуждаются ожидания, которые правительства государств—участников ОБСЕ связывают с этой организацией. В статьях анализируются текущие позиции и политика восьми государств: США, России, Франции, Турции, Казахстана, Швеции, Польши и Северной Македонии. Авторы рассматривают также проблемы, которые накладывают ограничения на деятельность ОБСЕ, и предлагают пути дальнейшего развития. Специальный выпуск вносит вклад в обсуждение вопроса о том, как повысить значимость ОБСЕ во внешней политике ее государств-участников и эффективность самой организации в том, что касается достижения ее целей в преддверии предстоящего в 2025 г. 50-летнего юбилея ОБСЕ.

Ключевые слова

ОБСЕ, урегулирование конфликтов, внешняя политика, международные организации, мультилатерализм, права человека

Для цитирования этой публикации: Будущее ОБСЕ: подходы правительств / Ф. Эверс, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 5/2021. Специальный выпуск. – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-05

* Франк Эверс
Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH), evers@ifsh.de

Аргиро Картсонаки
Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH), kartsonaki@ifsh.de.

Введение

Франк Эверс и Аргиро Картсонаки

Несмотря на деградацию ситуации в сфере безопасности в регионе ОБСЕ, государства не используют возможности организации в полной мере. Почему? В специальном выпуске *ОБСЕ Insights* обсуждаются ожидания, которые отдельные государства-участники связывают с ОБСЕ в преддверии ее 50-летия в 2025 году. Предпринимается попытка выяснить, есть ли государства, которые намерены использовать организацию эффективнее, и как можно повысить ее значимость для них. В материалах данного выпуска анализируются подходы восьми государств—участников ОБСЕ. Некоторые из них – США и Россия – являются глобальными державами. Другие – Франция, Турция и Казахстан – играют важную роль в регионе. Четыре государства – бывший, нынешний и будущие Председатели организации: Казахстан (2010), Швеция (2021), Польша (2022) и Северная Македония (2023).

Авторам было предложено оценить место, которое отводится ОБСЕ в планирования внешней политики и политики безопасности соответствующих государств, в том числе в сравнении с другими международными организациями. В проведенных исследованиях анализируются ожидания, связываемые государствами-участниками с ОБСЕ, их планы по взаимодействию с ней и проблемы, которые ограничивают возможности организации. В некоторой степени в статьях нашли отражение взгляды представителей академических кругов и гражданского общества. Авторы констатируют, что ОБСЕ не находится в центре широких общественных дискуссий за стенами профильных ведомств. Наконец, в статьях представлены прогнозы или рекомендации относительно будущего взаимодействия соответствующих государств с ОБСЕ.

Многие авторы работали с правительствами своих стран в течение ряда лет. Это означает, с одной стороны, что они в какой-то мере являются инсайдерами, но с другой, – что некоторые из них не склонны быть особенно критичными по отношению к правительству. По этой причине в ряде статей преобладает изложение официальных подходов к отдельным вопросам. Некоторым темам уделяется меньше внимания, чем можно было бы ожидать. В этом смысле показательным является то, какие вопросы не поднимаются тем или иным автором.

Что касается источников, авторы в основном опирались на интервью с официальными лицами в своих странах и сотрудниками ОБСЕ, публичные заявления правительств и неопубликованные материалы текущего политического планирования.

Что показали исследования

Представляя точку зрения *Соединенных Штатов*, Дэниел С. Гамильтон отмечает, что президенты страны до сих пор лишь эпизодически уделяли внимание ОБСЕ. Однако Конгресс США последовательно взаимодействует с организацией через Хельсинкскую комиссию, которая с 1976 г. проводит обсуждения проблематики ОБСЕ в Вашингтоне, а ее члены регулярно участвуют в работе делегации США в ОБСЕ в Вене. США неизменно поддерживают деятельность ОБСЕ на местах. Гамильтон утверждает, что для США ОБСЕ является инструментом продвижения интересов страны, особенно в области урегулирования конфликтов и защиты прав человека. Он прогнозирует, что администрация Байдена будет активнее участвовать в работе ОБСЕ, чем предыдущие администрации. США привержены всем трем измерениям деятельности организации и уделяют особое внимание таким темам, как контроль над обычными вооружениями, предотвращение и урегулирование конфликтов, защита прав человека и основных свобод, борьба с терроризмом и торговлей людьми. Что касается споров между США и Россией по вопросам военно-политической безопасности, неурегулированных конфликтов и прав человека, Гамильтон полагает, что «российско-американские консультации по вопросам стратегической стабильности могут быть дополнены аналогичным диалогом между государствами—участниками ОБСЕ».

Андрей Загорский представляет критику и ожидания *России* от ОБСЕ. В России считают, что Запад использует ОБСЕ как инструмент для вмешательства США, ЕС и НАТО во внутренние дела стран с целью навязывания им политических режимов западного типа. Москва критически относится к деятельности ОБСЕ в области человеческого измерения, считая ее предвзятой и устаревшей. Россия уже много лет предлагает преобразовать ОБСЕ в организацию, основанную на договоре, и вернуться к содержательным переговорам с целью «сверстать обновленную повестку дня» в отношениях между Россией и Западом. Что касается областей сотрудничества, то Россия отдает приоритет борьбе с транснациональными угрозами, такими как терроризм и организованная преступность, вызовы, порождаемые использованием информационно-коммуникационных технологий. Москва также видит потенциал для сотрудничества во втором измерении, особенно в том, что касается повестки дня в области торгово-транспортной взаимосвязанности.

Барбара Кунц констатирует противоречивое отношение *Франции* к ОБСЕ. С одной стороны, приверженность страны ОБСЕ проявляется в ее активном вкладе в повседневную деятельность организации и реализацию инициатив по урегулированию конфликтов. Будучи родиной Декларации прав человека и гражданина 1789 г., Франция чувствует особую ответственность за обеспечение прав человека. Париж использует свое участие в осуществляемой на высоком уровне деятельности ОБСЕ по урегулированию конфликтов, в частности, в качестве участника переговоров по Украине в рамках Нормандского формата и сопредседателя Минской группы по На-

горному Карабаху для подтверждения своего статуса глобальной державы. С другой стороны, ОБСЕ не придается большое значение с точки зрения достижения важных для Франции внешнеполитических целей. Париж, по-видимому, считает, что в рамках многосторонних организаций, таких как ОБСЕ, невозможно быстро добиться конкретных результатов. Более того, «географический охват ОБСЕ не включает регионы, которые представляют наибольший интерес для Франции». Париж стремится к достижению своих целей либо на двусторонней основе, либо в рамках других многосторонних структур, тогда как его взаимодействие с ОБСЕ остается ограниченным. По этой причине Франция не готова взять на себя ведущую роль в организации или выступать с инициативами, которые позволили бы повысить ее эффективность.

Как и для большинства государств, политика которых анализируется в специальном выпуске, для *Турции* наиболее важным измерением деятельности ОБСЕ является военно-политическое. Гирай Садык отмечает, что основной интерес Турции заключается в необходимости повысить эффективность деятельности ОБСЕ по стабилизации обстановки в кризисных зонах в непосредственной близости от страны, хотя при этом он не затрагивает вопрос о военной деятельности самой Турции в таких зонах. Он полагает, что ОБСЕ должна лучше использовать имеющиеся в ее распоряжении инструменты регулирования кризисов для содействия урегулированию затяжных конфликтов. Другими приоритетами Турции являются борьба с терроризмом и транснациональной организованной преступностью, особенно торговлей людьми, а также противодействие ксенофобии и исламофобии, имея в виду прежде всего проблемы, с которыми сталкивается турецкая диаспора в Европе. Отсутствие прогресса в этом вопросе является основным предметом критики Турции в адрес ОБСЕ. Не обсуждая внутренние проблемы страны, автор указывает на необходимость укрепления БДИПЧ, особенно в том, что касается мониторинга преступлений на почве ненависти и проблем интеграции мигрантов.

ОБСЕ занимает видное место в политической риторике *Казахстана*. Однако эта риторика не подкрепляется систематической деятельностью. Рустам Бурнашев и Ирина Черных отмечают, что взаимодействие Казахстана с ОБСЕ носит нерегулярный и преимущественно реактивный характер. Казахстан использует ОБСЕ как площадку для укрепления своего международного имиджа и демонстрации своих институциональных возможностей, как он это сделал во время председательства в ОБСЕ в 2010 г. Несмотря на декларативное признание важности ОБСЕ, власти страны воспринимают ее принципы и нормы как навязанные Казахстану извне. Они рассматривает ОБСЕ лишь как одну из многих европейских и евразийских организаций. Более того, они считают, что работающие в стране представители и эксперты ОБСЕ недостаточно хорошо понимают местные потребности, что отрицательно сказывается на планировании целесообразной деятельности на местах. Хотя свои ожидания власти Казахстана связывают в первую очередь с первым измерением ОБСЕ, они полагают, что деятельность в рамках второго измерения также может

способствовать укреплению доверия и снижению напряженности в регионе. Казахстан стремится укрепить свой авторитет в этой области и, в частности, использует разногласия по поводу деятельности Офиса программ ОБСЕ в Нур-Султане для лоббирования открытия в стране тематического регионального центра ОБСЕ по устойчивой взаимосвязанности.

Ларс-Эрик Лундин представляет озабоченности и деятельность *Швеции* в качестве Председателя ОБСЕ в 2021 г. Шведское председательство сосредоточено на трех приоритетах: сохранение системы европейской безопасности, укрепление всеобъемлющего подхода к безопасности и содействие урегулированию конфликтов на основе политики «малых шагов». Одна из главных целей – «вернуться к основам», что предполагает необходимость, во-первых, обеспечить эффективное функционирование ОБСЕ и, во-вторых, – добиться соблюдения принципов ОБСЕ. Швеция делает акцент на уважении прав человека, рассматривая эту тему как комплексную проблему, непосредственно влияющую на два других измерения деятельности ОБСЕ. Швеция особенно обеспокоена эскалацией конфликтов к востоку от ее границ и военными угрозами для Швеции и Северной Европы. Учитывая это, Швеция стремится обеспечить свои интересы в сфере безопасности на основе сотрудничества с НАТО, членства в ЕС, солидарности со странами Северной Европы и поддержания особых отношений с США. На этом фоне Лундин отмечает, что Швеция видит возможность дополнить реализуемые страной меры оборонной политики реализацией согласованных в рамках ОБСЕ мер укрепления доверия и безопасности.

По словам Лукаша Кулесы, *Польша* – Председатель ОБСЕ в 2022 г. – также ощущает нарастание угроз на фоне событий к востоку от ее границ. Хотя Польша считает ОБСЕ важным звеном системы европейской безопасности, она отдает приоритет сотрудничеству и взаимодействию с другими международными организациями и политическими группировками, в частности, с НАТО и ЕС. Польское правительство считает, что эти две организации способны эффективнее обеспечить интересы страны в сфере внешней политики и политики безопасности, особенно когда речь идет о кризисах в Центральной и Восточной Европе. Кулеса отмечает, что главная ценность ОБСЕ для Польши заключается в том, что она представляет собой форум для поддержания диалога, «когда другие каналы коммуникации не работают или сильно ограничены». Таким образом, ОБСЕ, возможно, не в состоянии урегулировать существующие конфликты, но может стать открытой площадкой для поиска решений других проблем. По этой причине Польша намерена активно участвовать в работе ОБСЕ, что вписывается в ее стратегию поддержания многостороннего сотрудничества с целью укрепления стабильности в Европе. Эти соображения были для Варшавы одним из побудительных мотивов для того, чтобы предложить кандидатуру Польши в качестве Председателя ОБСЕ в 2022 г.

В своей статье о *Северной Македонии*, которая будет председательствовать в ОБСЕ в 2023 г., Ана Крстиновска констатирует, что в последние годы значимость ОБСЕ для этой страны снизилось по сравнению с другими организациями. Под-

держка, оказываемая ОБСЕ проведению демократических реформ в Северной Македонии, позитивно воспринимается как внутри страны, так и в контексте ее международной интеграции. В то же время власти предпочитают отстаивать свои интересы в сфере «жесткой» безопасности с помощью не ОБСЕ, а НАТО. Взаимодействие Северной Македонии с ОБСЕ носит прагматический, а не стратегический характер. Она видит в ней организацию, которая поддерживает страну в достижении ее стратегических целей – вступления в ЕС и выполнения Целей ООН в области устойчивого развития. Северная Македония рассматривает председательство в ОБСЕ в 2023 г. как возможность продемонстрировать прогресс в построении демократических институтов и укрепить свой международный имидж.

Заключение

Ни одно из восьми государств, политика которых анализируется в специальном выпуске, не проявляет особую заинтересованность в расширении своего участия в деятельности ОБСЕ. Большинство государств не видят в ОБСЕ крупного игрока в сфере безопасности и предпочитают добиваться достижения своих внешнеполитических целей в рамках других организаций. Само по себе это неудивительно. Роль ОБСЕ снизилась в сравнении с другими международными организациями, и государства уже давно ставят под сомнение ее значимость в различных сферах и ситуациях.

В то же время все авторы отмечают заинтересованность в продолжении деятельности ОБСЕ. Этот вывод красной нитью проходит через все статьи сборника, особенно те, в которых анализируется политика государств-председателей. В статьях признается, что ОБСЕ предлагает открытое для всех пространство для диалога, в рамках которого проблемы безопасности могут быть вынесены на обсуждение без задержек и подготовительных переговоров. Таким образом, ОБСЕ рассматривается как важное звено многосторонних усилий по укреплению безопасности. В некоторых публикациях, особенно в тех, которые посвящены странам, расположенным по соседству с Россией, также отмечается, что в условиях нарастающего ощущения угрозы для их национальной безопасности деятельность ОБСЕ по обеспечению безопасности на основе сотрудничества считается важным дополнением проводимой ими политики сдерживания. Многие государства также видят необходимость в активизации деятельности организации по урегулированию конфликтов. Выводу о необходимости для ОБСЕ в большей степени следовать ориентированному на конкретные результаты подходу в процессе урегулирования затяжных конфликтов уделяется значительное внимание в большинстве статей, причем конфликты и другие споры в регионе не обязательно рассматриваются исключительно в контексте отношений между Западом и Россией. В то же время государства-участники не едины в ответе на вопрос о том, что ОБСЕ должна делать для защиты прав чело-

века и следует ли ей вообще заниматься этим. Если одни государства хотели бы активизировать деятельность организации в данной области, то другие видят в этом навязывание чуждых им ценностей и вмешательство во внутренние дела. В этом нет ничего нового. В то же время мы читаем между строк, что некоторые государства ссылаются на необходимость решения проблем в рамках «человеческого измерения» в качестве предлога для достижения других целей их внутренней и внешней политики.

Выходя за рамки материалов специального выпуска, стоит поставить вопрос о том, заинтересованы ли государства-участники в сохранении ОБСЕ, и если да, то почему. Мы хотели бы обратить внимание на то, что, несмотря на второстепенную роль, которую ОБСЕ отводят государства, политика которых анализируется в специальном выпуске, ряд делегаций в Вене сегодня обсуждает вопрос о том, какую роль организация должна играть в обеспечении общей безопасности в Европе. По их мнению, многосторонний диалог вновь должен стать определяющим элементом отношений в сфере европейской безопасности, и на это необходимо обратить внимание лиц, принимающих решения в столицах государств-участников. В этой связи мы поддерживаем идею создания заинтересованными государствами неформальной «Группы друзей ОБСЕ» для обсуждения повестки дня прагматического сотрудничества в преддверии 50-летия ОБСЕ в 2025 г.

Соединенные Штаты и ОБСЕ

*Дэниел С. Гамильтон**

Аннотация

Подход США к ОБСЕ характеризуется спорадическим президентским вниманием, активной дипломатией на среднем уровне в самой организации и уникальным участием Конгресса США через Хельсинкскую комиссию. Администрация Байдена, похоже, пытается придать новый импульс отношениям США с ОБСЕ, в том числе в целях противостояния нетрадиционным угрозам безопасности, таким как агрессивные действия в киберпространстве и пандемия COVID-19. Для США ОБСЕ – не самоцель, а средство, с помощью которого можно продвигать свои политические интересы, в частности, с опорой на принципы, закрепленные в хельсинкском Заключительном акте 1975 года и парижской Хартии 1990 года.

Введение

Подход Соединенных Штатов (США) к ОБСЕ характеризуется спорадическим вниманием со стороны президентов, активной дипломатией на среднем уровне в самой организации и активным участием Конгресса США через Хельсинкскую комиссию. Администрация Байдена, похоже, пытается придать новый импульс отношениям США с ОБСЕ, в том числе в целях противостояния нетрадиционным угрозам безопасности, таким как агрессивные действия в киберпространстве и пандемия COVID-19. Для США ОБСЕ – не самоцель, а средство, с помощью которого можно продвигать свои политические интересы, в частности, с опорой на принципы, закрепленные в хельсинкском Заключительном акте 1975 года и парижской Хартии 1990 года.

Нерегулярное внимание со стороны президентов

Из всех президентов США наиболее активно взаимодействовал с ОБСЕ Билл Клинтон, о чем свидетельствует его участие в будапештском саммите 1994 года, на котором СБСЕ официально было преобразовано в ОБСЕ, и стамбульском саммите 1999 года. В то время, когда рухнула советская империя, а Советский Союз, Югославия и

* Дэниел С. Гамильтон
Международный научный центр им. Вудро Вильсона, dan.hamilton@wilsoncenter.org.

Чехословакия распались на двадцать новых государств, многие из которых сталкивались с неурегулированными и зачастую порождавшими конфликты историческими обидами, территориальными и межэтническими спорами, президент Клинтон и его администрация исходили из того, что наибольшие угрозы для безопасности в Европе исходили от конфликтов как внутри государств, так и между ними. Администрация Клинтона полагала, что в этих условиях ОБСЕ могла внести уникальный вклад, поскольку в ее основе лежит принцип, согласно которому основная угроза для безопасности человека заключается в отрицании прав человека[1].

Администрация Клинтона стремилась после «холодной войны» построить архитектуру европейской безопасности, в которой ОБСЕ могла бы стать организацией, вносящей свой вклад в урегулирование конфликтов, расширение и защиту демократии и демократических институтов, защиту прав человека, основных свобод и верховенства права, а также в выявление и решение экономических проблем, чреватых конфликтами и угрозами для безопасности на евразийско-евроатлантическом пространстве. К концу пребывания Клинтона у власти в 2000 году, пишет У. Хилл, «ОБСЕ по-настоящему расцвела, возможно, достигнув зенита своей деятельности и влияния»[2], развернув на местах двадцать миссий и около 3000 сотрудников, прокладывая новые пути с помощью широкого и гибкого набора инструментов для предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления.

После этого периода «построения архитектуры» президенты США стали уделять ОБСЕ намного меньше внимания. «Легкое пренебрежение» — так П.Т. Хопманн характеризовал отношение США к ОБСЕ на высшем уровне в период с 2001 по 2014 год[3]. Джордж Буш-младший после терактов 11 сентября 2001 года в основном сосредоточился на своей кампании борьбы с терроризмом, на войне в Ираке и на масштабном расширении НАТО. ОБСЕ в его расчетах не играла практически никакой роли. Барак Обама во время своего первого президентского срока также уделял мало внимания ОБСЕ, предпочитая доверять казавшийся относительно стабильным континент европейским союзникам и придавать меньшее значение американо-российским отношениям. Руководство США вновь обратило внимание на ОБСЕ только после незаконной аннексии Россией украинского полуострова Крым и ее вооруженной интервенции в восточной Украине, используя ОБСЕ и как площадку для осуждения нарушений Россией основных норм и принципов ОБСЕ, и как механизм для наблюдения и сдерживания действий России.

Низшая точка внимания президентов США к ОБСЕ пришлась на четырехлетний президентский срок Д. Трампа. Трамп пренебрегал организацией и открыто оспаривал основные принципы, закрепленные в парижской Хартии. Он поставил под сомнение важность прав человека как руководящего принципа внешней политики США и открыто пренебрегал важными для ОБСЕ приоритетами, будь то борьба с коррупцией, защита прав меньшинств или меры по укреплению доверия в военной сфере. Во время пребывания Трампа у власти Соединенные Штаты вышли из Дого-

вора по открытому небу 1992 года, разработанного для улучшения взаимопонимания, укрепления доверия и содействия открытости и прозрачности вооруженных сил и их деятельности.

Принципиальное дипломатическое взаимодействие

Несмотря на нерегулярность внимания президентов к ОБСЕ, американские дипломаты настойчиво и решительно продвигали позиции страны по вопросам, стоящим в повестке дня ОБСЕ. Они отмечали ее ценность как единственной общеевропейской организации по безопасности, которая охватывает евроатлантический регион и участниками которой являются США, Канада, Россия, все европейские и центральноазиатские государства, а также Монголия. Американские дипломаты постоянно подчеркивают вклад ОБСЕ в укрепление военной безопасности в Европе на основе реализации охватывающего многочисленные сферы режима мер по укреплению доверия и транспарентности, процедур проверки и механизмов раннего предупреждения, которые помогли сократить военные арсеналы и снизить напряженность на большей части континента.

Американские дипломаты содействуют выполнению обязательств ОБСЕ по всем направлениям – в военно-политическом, экономическом, экологическом и человеческом измерениях. Это включает укрепление политической и военной безопасности во всем регионе ОБСЕ, выполнение и проверку соблюдения соглашений по контролю над вооружениями, укрепление возможностей ОБСЕ по предотвращению и урегулированию конфликтов, поддержку демократии, верховенства права и уважения прав человека и основных свобод, борьбу с такими угрозами безопасности, как терроризм, нетерпимость, дезинформация и торговля людьми, уделение большего внимания Центральной Азии и направление в регион бóльших ресурсов. Официальные лица США настаивают на том, чтобы ОБСЕ стала более оперативной в этих областях. Они оказывают особую поддержку полевым миссиям организации и ее институтам. Представители администрации Байдена подчеркивают, что такая поддержка продолжится и в дальнейшем.

Хельсинкская комиссия

Рассказ о взаимодействии США с ОБСЕ был бы неполным без упоминания той важной роли, которую играет Конгресс США. Всего через год после подписания в 1975 году хельсинкского Заключительного акта Конгресс создал Комиссию по безопасности и сотрудничеству в Европе, более известную как Хельсинкская комиссия, для мониторинга и поддержки выполнения всех положений хельсинкского

Заключительного акта. Комиссия двухпартийна и состоит из членов как Сената, так и Палаты представителей США, которых выбирают, соответственно, председатель Сената и спикер Палаты представителей. Еще три члена комиссии назначаются президентом США и представляют Государственный департамент, министерство обороны и министерство торговли. Впрочем, участие ветвей власти неравномерно. Комиссия явно управляется Конгрессом. Члены Конгресса неизменно занимают руководящие позиции в Парламентской ассамблее ОБСЕ с момента ее создания. У Соединенных Штатов самое большое представительство в Ассамблее – 17 из 323 мест. Хельсинкская комиссия имеет своего представителя за пределами США, в миссии США при ОБСЕ, что отражает уникальное сотрудничество между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Хотя внимание комиссии распространяется на все сферы деятельности ОБСЕ, ее законодательный мандат предусматривает особое внимание к правам человека. Члены и сотрудники Хельсинкской комиссии входят в состав делегаций США на встречах ОБСЕ и участвуют в работе некоторых органов организации. Комиссия проводит общественные слушания и брифинги по вопросам повестки дня ОБСЕ с участием свидетелей-экспертов и издает публичные отчеты о выполнении государствами-участниками их обязательств по ОБСЕ. Она направляет официальные делегации в государства-участники и на встречи в рамках ОБСЕ для рассмотрения и оценки из первых рук событий, касающихся демократии, экономики, безопасности и прав человека. Комиссия регулярно привлекает внимание к проблемам в области прав человека и безопасности в государствах-участниках, включая расизм, антисемитизм, нетерпимость, коррупцию, торговлю людьми, отстаивание права на мирные собрания и ассоциации, защиту уязвимых сообществ, включая мигрантов, от дискриминации и насилия.

Комиссия особенно резко осуждала Россию, Беларусь, Турцию и ряд государств Центральной Азии не только за подавление инакомыслия в этих странах, но и за стремление подорвать работу ОБСЕ по защите основных свобод и ограничить участие гражданского общества в деятельности ОБСЕ. Комиссия сыграла центральную роль в разработке в 2012 году проекта «закона Магнитского», которым были введены санкции в отношении российских чиновников, ответственных за смерть российского юриста Сергея Магнитского в московской тюрьме в 2009 году, а также за другие нарушения прав человека и коррупцию. Председатель Хельсинкской комиссии, сенатор США Бен Кардин, принял активное участие в принятии «закона Магнитского», а в 2016 году – «Глобального закона Магнитского» об ответственности за нарушения прав человека, который президенты США от обеих партий использовали для введения санкций против коррупционеров по всему миру и который вдохновил принятие аналогичного законодательства в Канаде, Великобритании и Европейском союзе.

В 2021 году Хельсинкская комиссия США сосредоточилась на необходимости повышения роли Соединенных Штатов в деятельности по предотвращению массо-

вых убийств, военных преступлений, преступлений против человечности и геноцида. Комиссия рассмотрела, какие признаки указывают на опасность совершения таких преступлений, и обсудила проблемы, препятствующие формированию устойчивых коалиций государств в целях предотвращения злодеяний. Она обратила внимание на угрозы для американских и глобальных цепочек поставок, создаваемые авторитарными режимами, и рекомендовала Парламентской ассамблее ОБСЕ одобрить инициативу «Безопасные цепочки поставок» – предложения по конкретным шагам, которые правительства государств—участников ОБСЕ могли бы предпринять в этой связи[4].

Комиссия также проявила самокритичность в том, что касается выполнения США их обязательств по документам ОБСЕ. В 2020 году она провела серию придирчивых слушаний, посвященных «правам человека у себя дома». В ходе слушаний обсуждался, в частности, вопрос о том, как США могли бы продемонстрировать свою приверженность расовой справедливости, приняв соответствующие меры для защиты гражданских прав на свободу собраний и защиты журналистов. На слушаниях обсуждался также вопрос о роли общественных памятников и мемориалов, особенно тех, которые были возведены после Гражданской войны или в честь деятелей, связанных с расовыми притеснениями и рабством, а также мерах, направленных на восстановление исторической справедливости.

Администрация Байдена и ОБСЕ

Назначение президентом Байденом его близкого советника Майкла Карпентера послом в ОБСЕ — первый признак того, что нынешняя администрация будет проводить в ОБСЕ нацеленную на результаты энергичную политику. Всего через несколько недель после вступления президента в должность официальные лица воспользовались возможностью председательства США в Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ), чтобы поставить вопрос о восстановлении прозрачности и доверия в военной сфере путем обновления Венского документа, который не пересматривался с 2011 года. Предлагаемые меры включают снижение порогов для уведомления и международного наблюдения за военными учениями, увеличение квот для проведения инспекций, расширение перечня категорий для включения в обмен информацией и пересмотр определения «необычной военной деятельности». Речь идет также о включении в повестку дня обсуждения военными представителями вопросов, касающихся последствий появления новых технологий, потенциально дестабилизирующих обстановку в области безопасности[5]. Представители США также добиваются активизации деятельности ОБСЕ по урегулированию затяжных конфликтов, достижения более конкретных результатов в экономической и экологической сфере, выступают за рассмотрение в ФСОБ выполнения резолюции Совета Безопасности ООН 1325 «Женщины, мир и безопасность», а также за прове-

дение ОБСЕ в 2021 году Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения.

Эти свидетельства активизации политики США сопровождаются осуждением действий России в Украине и других странах как основной причины значительного ухудшения обстановки в сфере европейской безопасности. Администрация Байдена будет и дальше противостоять вызывающим нарушениям Россией ее обязательств в рамках ОБСЕ, какими стали вооруженные интервенции в Грузии в 2008 году и в Украине в 2014 году. Официальные лица США призывают Россию выполнить минские обязательства в отношении Украины и заявляют, что Соединенные Штаты «никогда не признают претензию России на аннексию Крыма»[6]. Администрация Байдена поддерживает продолжение работы миссии ОБСЕ по наблюдению за пограничным режимом на двух российских контрольно-пропускных пунктах на границе с Украиной. Представители США регулярно подчеркивают, что Специальная мониторинговая миссия (СММ) в Украине имеет мандат на работу на всей территории Украины, включая Крым, и продолжают призывать Украину, Россию и силы, которые Россия вооружает, готовит, которыми она руководит и с которыми воюет бок о бок, обеспечить беспрепятственное передвижение СММ по всей территории Украины, а также гарантировать безопасность наблюдателей СММ. Они продолжают указывать на то, что силы Москвы также размещены в Молдове и Грузии без согласия этих стран и что использование Россией дезинформации и других гибридных методов — насущная проблема для всех стран ОБСЕ. Они также подчеркивают продолжающиеся нарушения прав человека и основных свобод в России в правление Путина, включая недавние меры по ограничению свободы слова и прессы путем значительного расширения сферы действия законодательства о так называемых «иностранных агентах», что делает отдельных журналистов уязвимыми для преследования и расширяет возможности государства по осуществлению цензуры.

В своей критике администрация Байдена не ограничивается Россией. Она говорит о несоблюдении обязательств по документам ОБСЕ и жестоком нарушении прав человека в Беларуси. Она требует от белорусских властей освободить политических заключенных, журналистов и всех тех, кто несправедливо задержан, и начать конструктивный диалог с Координационным советом оппозиции и гражданским обществом. Администрация и члены Хельсинкской комиссии решительно осудили принудительную посадку гражданского самолета в Беларуси для ареста белорусского активиста и журналиста Романа Протасевича и активистки гражданского общества Софии Сапеги. Хотя ситуация в Беларуси остается сложной, официальные лица США полагают, что ОБСЕ может повлиять на развитие ситуации, в частности, путем оказания Генеральным секретарем «добрых услуг». Представители США также обращают внимание на то, что некоторые государства используют COVID-19 как прикрытие для подавления гражданского общества и независимых СМИ, дальнейшего ограничения доступа общественности к информации и подрыва верховен-

ства права. Вместе с Хельсинкской комиссией они пролили свет на преследование расовых, этнических и религиозных меньшинств, а также других уязвимых групп населения, таких как ЛГБТИ.

Администрация Байдена также проявляет интерес к тому, чтобы играть более активную роль в урегулировании нагорно-карабахского конфликта. Еще во время своей предвыборной кампании Байден обращал внимание на потенциальную роль ОБСЕ в наблюдении за тем, что происходит в зоне конфликта. Государственный секретарь Энтони Блинкен подчеркивает необходимость возобновления работы Минской группы ОБСЕ. Представители администрации призывают Армению и Азербайджан как можно скорее вернуться к предметным переговорам под эгидой сопредседателей Минской группы ОБСЕ (Россия, США, Франция) для достижения долгосрочного политического урегулирования, основанного на принципах хельсинкского Заключительного акта.

Заявления администрации США свидетельствуют также о намерении уделять больше внимания «второму измерению» ОБСЕ – экономическим и экологическим вопросам, – а также рассмотрению вопросов прогнозирования, предотвращения и, если необходимо, противостояния в будущем чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения и пандемиям. Представители США считают, что ОБСЕ может играть важную роль в решении проблем изменения климата в Центральной Азии и на Южном Кавказе. Они поддержали приоритетное рассмотрение вопросов изменения климата Швецией, председательствующей в ОБСЕ в 2021 году.

Наконец, в полном соответствии с решениями ОБСЕ, согласно которым коррупция представляет собой угрозу для безопасности, экономического развития и соблюдения прав человека, президент Байден включил борьбу с коррупцией в перечень «основных интересов национальной безопасности США». Он поручил правительству США провести межведомственный обзор для определения общегосударственной стратегии безопасности по борьбе с коррупцией. Хельсинкская комиссия приветствовала решение о проведении такого обзора и, вероятно, будет тесно сотрудничать с администрацией Байдена в его реализации.

Заглядывая вперед: сценарии будущего

Несмотря на то, что многие государства-участники не выполняют свои обязательства, принятые ими в рамках ОБСЕ, официальные лица США подчеркивают ценность организации и отмечают, что лучше работать над ее совершенствованием, чем отказаться от нее. Тем более что принципы хельсинкского Заключительного акта 1975 года и парижской Хартии 1990 года остаются важнейшими вехами в плане обязательств в рамках всеобъемлющего подхода, охватывающего военное, экономическое, экологическое и человеческое измерения безопасности.

Есть несколько областей, в которых активизация взаимодействия США с ОБСЕ могла бы принести дивиденды[7]. Механизмы деконфликтинга, согласованные для предотвращения столкновений американских и российских сил в Сирии, могут послужить моделью для разработки под эгидой ОБСЕ аналогичных соглашений, связанных с воздушными и морскими спорами в Черном море и вокруг него. Ведущиеся в настоящее время двусторонние российско-американские консультации по вопросам стратегической стабильности могут быть дополнены аналогичным диалогом между государствами—участниками ОБСЕ. Вывод войск НАТО из Афганистана вызвал обеспокоенность стран Центральной Азии по поводу безопасности. США захотят изучить возможности для расширения деятельности ОБСЕ в этом регионе, возможно, включая развертывание здесь новых полевых миссий. ОБСЕ также может содействовать реализации некоторых трансграничных инициатив на Южном Кавказе, включая создание транспортного коридора Азербайджан–Армения–Турция. И хотя после вооруженного конфликта между Арменией и Азербайджаном осенью 2020 года ответственность за поддержание мира взяла на себя Россия, со временем Москва, возможно, не захочет нести эти расходы и бремя, что позволит учредить здесь многонациональную гражданскую мониторинговую миссию под эгидой ОБСЕ.

Сегодня общества на пространстве ОБСЕ сталкиваются с нетрадиционными вызовами безопасности, которые государства-участники не могли предвидеть, когда почти полвека назад собрались на беспрецедентное совещание, чтобы выработать принципы, которыми они должны руководствоваться в своих действиях[8]. Подрывные кибер-операции, дезинформация в социальных сетях, нарушения в цепочках поставок и пандемия COVID-19 наглядно продемонстрировали, что основные потоки людей, товаров, услуг, транспорта, продовольствия, денег и идей, которые питают общество, все больше подвержены сбоям. Растет потребность государств—участников ОБСЕ в определении принципов устойчивости, которые могли бы определять их действия в ситуациях, когда речь идет о предвидении, предотвращении и, если необходимо, защите от сбоев в осуществлении критически важных общественных функций. ОБСЕ остается площадкой, на которой представители государств, придерживающиеся разных взглядов, могут обсуждать правила поведения в таких остающихся относительно неисследованными сферах обеспечения безопасности, как устойчивость и взаимосвязанность, — если они решат это сделать. Если такого решения не будет, Соединенные Штаты и другие государства-участники определят эти правила в другом месте.

Примечания

1 Пример такого подхода: Выступление президента США Билла Клинтона на открытии саммита ОБСЕ в Чираган Паласе Стамбул, Турция, 18 ноября 1999 г. См. также: Holbrooke R.C. America, a European Power // Foreign Affairs. 1995. March/April. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1995-03-01/america-european-power.

2 Hill W. No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989. – New York: Columbia University Press, 2019. P. 153.

3 Хопманн П.Т. Трамп, Путин и ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 2018. – Гамбург: IFSH, 2020. – С. 51.

4 См.: The Ties That Bind: A Helsinki Commission Staff Report on Secure Supply Chains. US Helsinki Commission/Wilson Center, June 2021. URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Ties_that_Bind.pdf.

5 Почти все государства—участники ОБСЕ поддерживают такие усилия, однако Москва по-прежнему выступает против, а Армения и Азербайджан блокируют прогресс из-за вопросов, связанных с их двусторонними спорами.

6 Interpretative Statement on the Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine As prepared for delivery by Chargé d'Affaires Courtney Austrian to the Permanent Council, Vienna March 31, 2021 // U.S. Mission to the OSCE. URL: https://osce.usmission.gov/interpretative-statement-on-the-extension-of-the-mandate-of-the-osce-special-monitoring-mission-to-ukraine/; Statement by President Biden on the Anniversary of Russia's Illegal Invasion of Ukraine // The White House, 2021. 26 February. URL: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/26/statement-by-president-biden-on-the-anniversary-of-russias-illegal-invasion-of-ukraine/.

7 О подходах США и Европы к будущей повестке дня ОБСЕ см.: Hamilton D.S. et al. Uncommon Cause: The Future of the OSCE. Report and Recommendations. Global Europe Program Working Group on the Future of the OSCE, February 2021. URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Uncommon%20Cause%20-%20The%20Future%20of%20the%20OSCE%20v2.pdf.

8 Hamilton D.S. et al. Op. cit.

Россия и ОБСЕ

Андрей Загорский[*]

Аннотация

На протяжении многих лет Москва критиковала ОБСЕ и пыталась ограничить деятельность организации на постсоветском пространстве. В то же время Москва не готова отказаться от нее. Россия исходит из необходимости пересмотреть географические и тематические приоритеты ОБСЕ и преобразовать ее в организацию, основанную на учредительном договоре. Возрождение чувства общности целей в ОБСЕ потребует комплексных переговоров, в ходе которых нельзя будет обойти стороной позиции, которые Россия считает принципиальными. И хотя время для достижения договоренности о новом статус-кво, наверно, еще не пришло, это не исключает возможность соглашения на основе модус вивенди. Такое соглашение могло бы быть достигнуто в ходе процесса «Хельсинки+50», в рамках которого предметом переговоров были бы, в частности, такие вопросы, как подготовка учредительного документа ОБСЕ, нахождение общего знаменателя между свободой выбора союзов и неделимостью безопасности, уточнение понимания принципов свободы СМИ и невмешательства во внутренние дела государств. ОБСЕ следует также стремиться к расширению пространства общих интересов государств-участников путем наращивания деятельности в наименее спорных областях, таких как противодействие новым (транснациональным) угрозам или преодоление последствий пандемии коронавируса.

Введение

Хуже, чем работать с ОБСЕ, может быть только одно: работать без ОБСЕ. Это выражение Черчилля, перефразированное применительно к теме статьи, как нельзя лучше отражает российские дискуссии на тему ОБСЕ. Москва достаточно сильна, чтобы помешать ОБСЕ делать то, что она считает нежелательным, но слишком слаба, чтобы добиться принятия в ОБСЕ российской повестки дня. Поэтому Москва на протяжении многих лет удерживает ОБСЕ в жестких рамках, настаивая на строгом применении правила консенсуса.

Это не означает, что Россия готова отказаться от ОБСЕ. Напротив, российские министры иностранных дел – в числе очень немногих министров государств-участ-

* Андрей Загорский
Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН), Москва,
zagorskiandrei@gmail.com.

ников, постоянно участвующих в ежегодных встречах Совета министров. В определенных ситуациях ОБСЕ остается одной из немногих организаций, позволяющих России ограничить ущерб от ухудшения отношений с Западом. Это было особенно заметно на ранних стадиях кризиса в Украине. Россия также продолжает ценить сотрудничество между сопредседателями Минской группы, несмотря на то, что группа в 2020 г. не смогла остановить войну между Арменией и Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха, и на нынешнюю неопределенность относительно ее дальнейшей роли в урегулировании конфликта.

Сложные отношения Российской Федерации с ОБСЕ и внутри нее восходят своими корнями к утраченному государствами-участниками ощущению общности целей, что проявилось в постоянных спорах по поводу тематических и географических приоритетов деятельности ОБСЕ в целом и ее структур и институтов в частности.

Первая часть настоящей статьи посвящена российской критике ОБСЕ и тому, что Москва не приветствует в деятельности организации. Во второй части рассматривается повестка дня, предлагаемая Россией в рамках ОБСЕ: что Москва ожидает от организации. В заключении сформулированы рекомендации относительно того, что можно было бы сделать в среднесрочной перспективе для сокращения разрыва в понимании государствами-участниками их общей цели.

Критика в адрес ОБСЕ

Критика ОБСЕ со стороны России имеет долгую историю. В 1999 году во время воздушных ударов НАТО в Югославии Россия обвинила ОБСЕ не только в неспособности обеспечить соблюдение ее принципов, но и в том, что она послужила прикрытием для этой операции[1]. Напряженность продолжала нарастать с началом в том же 1999 г. второй чеченской войны. В итоге в 2003 г. была свернута работа Группы содействия ОБСЕ в Чечне. Начиная с 2003 г. отношения с организацией омрачились критическими оценками российских выборов наблюдателями Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), а на фоне «цветных революций» в Восточной Европе ОБСЕ все больше воспринималась как агент «смены режимов» в соседних с Россией государствах, которую Москва стремилась не допустить.

В Москве высказывались опасения того, что доминирование НАТО в европейский системе безопасности сведет роль ОБСЕ к «демократизации европейской периферии», а увлечение оперативной деятельностью «слишком автономных» институтов ОБСЕ отодвинет на задний план задачи по поддержанию политического консенсуса на основе диалога[2]. В этом контексте был выдвинут тезис о географическом и тематическом дисбалансах в деятельности ОБСЕ, осуществлявшейся исключительно «к востоку от Вены» и преимущественно в сфере «человеческого из-

мерения»[3]. С тех пор подчеркивание приоритетности политического диалога, необходимости устранения дисбалансов в деятельности ОБСЕ и сокращения автономии ее институтов остаются центральными в российской политике в ОБСЕ. В 2004 г. Болгария, будучи действующим Председателем ОБСЕ, предложила компенсировать сокращение деятельности организации в Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европе расширением до тех пор скромной деятельности на постсоветском пространстве, прежде всего – в Центральной Азии и на Южном Кавказе. Именно этого не хотела Россия, поддержанная рядом государств-участников, в первую очередь членами Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Острые споры на встрече Совета министров в Софии в декабре 2004 года положили начало дискуссии о реформировании ОБСЕ, которая не завершилась до настоящего времени. Москва критически оценивает ОБСЕ как организацию, способствующую вмешательству США, ЕС и НАТО во внутренние дела государств, особенно постсоветских, с целью навязывания им политических режимов западного образца и установления прозападных правительств[4]. Президент Владимир Путин высказал эту критику следующим образом: «Такой важный механизм обеспечения общеевропейской, да и трансатлантической безопасности, как ОБСЕ, постоянно пытаются превратить в инструмент обслуживания чьих-то внешнеполитических интересов. И в результате этот важнейший инструмент работает вхолостую»[5]. Требование России об устранении дисбалансов в деятельности ОБСЕ не означает, что она считает, что организация должна расширить свою деятельность «к западу от Вены». Скорее, Россия считает, что ОБСЕ должна *сократить свою деятельность, связанную с «человеческим измерением», на постсоветском пространстве*. Вопрос о том, следует ли сократить ее или, по крайней мере, оставить на прежнем уровне, был одним из самых острых вопросов в ходе работы первой Группы видных деятелей ОБСЕ в 2005 г.[6]

Поскольку ни в 2004 г., ни в последующие годы Москва не смогла навязать ОБСЕ свою программу реформ, она обозначила жесткие рамки для ее деятельности, настаивая на строгом применении принципа консенсуса и проявляя большую придирчивость при обсуждении бюджета организации. Помимо этого Москва и ряд других постсоветских государств проводили политику одностороннего ограничения деятельности ОБСЕ, ставя под сомнение методы наблюдения БДИПЧ за выборами, понижая статус или прекращая присутствие ОБСЕ на своей территории или иным образом ограничивая ее деятельность в отдельных странах. Российская линия в целом сводилась к тому, что ОБСЕ должна реагировать на запросы принимающих правительств, а не продвигать свою собственную повестку дня, которую Россия воспринимала как западную. Москва считает, что не государства-участники должны следовать рекомендациям институтов ОБСЕ, а институты ОБСЕ должны адаптировать свою деятельность с учетом критики со стороны государств-участников[7].

Андрей Загорский

Российская повестка дня в ОБСЕ

Российская повестка дня в ОБСЕ остается неизменной на протяжении последних полутора десятилетий. Ее можно свести к трем группам вопросов: возобновление предметного политического диалога, реформирование организации и пересмотр приоритетных направлений деятельности ОБСЕ.

Возобновление предметного диалога

Главный пункт современной российской повестки дня в отношении ОБСЕ – возобновление предметного диалога в рамках организации без предварительных условий (это относится также к НАТО и ЕС). Москва исходит из того, что такой диалог должен учитывать российские озабоченности и способствовать прогрессу в обсуждении вопросов, которые она ставит в организации на протяжении последних лет. Среди них: подтверждение принципа *неделимости безопасности* в противовес свободе выбора союзов, устранение дисбалансов в деятельности ОБСЕ и реформирование организации, в том числе – ограничение «чрезмерной автономии» ее институтов. В ходе диалога России и Западу предстоит найти общий знаменатель на основе разумного компромисса, «сверстать *обновленную повестку дня,* сфокусироваться на том, что нас объединяет, а не разъединяет», как эту задачу сформулировал министр иностранных дел России Сергей Лавров (выделено автором)[8].

В Москве рассматривали как многообещающий организованный в 2013 и 2014 гг. на площадке ОБСЕ диалог «Хельсинки+40». Считалось, что он мог бы привести к корректировке деятельности ОБСЕ. Однако он был прерван кризисом в Украине. Москва приветствовала бы возобновление этого процесса в виде диалога «Хельсинки+50», целью которого стало бы достижение содержательного соглашения по повестке дня и приоритетам ОБСЕ, которое могло бы быть принято в 2025 году на встрече высокого уровня, посвященной 50-летию хельсинкского Заключительного акта. Однако мало кто, если вообще кто-либо из российских официальных лиц считает, что это осуществимо в нынешних условиях[9].

Реформирование ОБСЕ

С 2004 года Россия выдвигает предложения о преобразовании ОБСЕ в международную организацию со своим уставом. Согласно этим предложениям, государства-участники участвовали бы в работе организации в индивидуальном качестве, а не в составе какой-либо группы стран. Автономные институты ОБСЕ предлагалось интегрировать в секретариат, а их деятельность осуществлялась бы строго в соответ-

ствии с принятыми на основе консенсуса политическими указаниями директивных органов ОБСЕ. Наблюдение за выборами регулировалось бы специальным регламентом. В основе этих предложений лежит необходимость принятия *устава* или *учредительного документа*, который регулировал бы деятельность исполнительных институтов и структур ОБСЕ[10]. Хотя в ходе обсуждений российские предложения не были поддержаны в организации, Москва продолжает усилия в этом направлении. На встрече Совета министров 2020 г. в Тиране Лавров вновь призвал к проведению реформы и предложил учредить с этой целью неформальную рабочую группу по повышению эффективности ОБСЕ[11]. В феврале 2021 г. он передал действующему Председателю ОБСЕ, министру иностранных дел Швеции Анн Линде неофициальный документ с изложением российских предложений относительно обсуждения данного вопроса[12].

Определение приоритетных областей сотрудничества[13]

Предложения Москвы относительно конкретных областей, в которых государства—участники ОБСЕ должны стремиться к сотрудничеству, включают *новые (транснациональные) угрозы*, такие как международный терроризм, незаконный оборот наркотиков, вызовы, порождаемые использованием информационно-коммуникационных технологий, торговля людьми и другие виды трансграничной организованной преступной деятельности. Москва также ожидает от ОБСЕ вклада в преодоление последствий *пандемии коронавируса*. В частности, Россия предлагает дополнить мандат Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ задачами по укреплению научно-технического сотрудничества в области медицины и здравоохранения[14].

Если необходимость сотрудничества по противодействию новым угрозам для безопасности не вызывает в ОБСЕ острых споров, то другие российские приоритеты касаются вопросов, которые находятся в центре риторического противостояния между Россией и Западом. Один из примеров – защита прав национальных меньшинств. Россия делает акцент на языковых и образовательных правах русских меньшинств в Украине и странах Балтии, а также на продвижении социальных и экономических, а не политических и гражданских прав. Поддерживая дискуссию о свободе информации, Москва делает акцент на необходимости противодействия ограничению деятельности российских СМИ и журналистов в Украине и на Западе. Москва по-прежнему критически относится к деятельности ОБСЕ в области «человеческого измерения», утверждая, что она не только политически предвзята, но и устарела с учетом того, что все государства-участники являются членами ООН и, следовательно, сотрудничают с Советом ООН по правам человека. Кроме того, большинство государств-участников являются членами Совета Европы и охвачены его интрузивным механизмом защиты прав человека. Это – один из аргументов,

которые Россия приводит в поддержку своей давней политики, согласно которой ОБСЕ следует сократить свою деятельность в области «человеческого измерения», особенно в постсоветских странах, а не расширять ее на Западе.

Что касается «конфликтного цикла», российский подход заключается в том, что любые меры, которые могла бы предпринимать ОБСЕ, должны обсуждаться в каждом конкретном случае, а решения по ним должны приниматься в Постоянном совете на основе консенсуса при условии согласия принимающей страны. В целом же Москва стремится сохранить статус-кво в обсуждаемых конфликтах. Она ожидает от ОБСЕ содействия в консолидации режима прекращения огня в Нагорном Карабахе, согласованного при посредничестве России; приветствует участие ОБСЕ в Международных женевских дискуссиях с участием Грузии, Абхазии и Южной Осетии; считает необходимым придать дополнительную динамику переговорам в формате «5+2» в рамках приднестровского урегулирования (Молдова). Москва подчеркивает, что ОБСЕ следует более последовательно оказывать давление на Украину, чтобы добиться выполнения ею Минских соглашений по урегулированию конфликта на востоке страны[15].

ОБСЕ остается вне поля зрения России в том, что касается безопасности в Центральной Азии: рисков распространения терроризма, наркоторговли и региональной дестабилизации, исходящих из Афганистана. Противодействие этим рискам обсуждалось Москвой в рамках двусторонних и многосторонних консультаций с участием соответствующих стран, в частности, США, Китая, Пакистана, Индии, Ирана, государств Центральной Азии, а также внутриафганских сил, включая талибов. В то же время Россия укрепляет сотрудничество в рамках ОДКБ в качестве страховки от возможных последствий прихода талибов к власти в Афганистане. В этом контексте она ожидает от ОБСЕ дальнейшего развития институционального сотрудничества с ОДКБ.

Россия традиционно подчеркивает важность экономико-экологического измерения ОБСЕ. Помимо участия в обсуждении темы торгово-транспортной взаимосвязанности, которая недавно была включена в повестку дня организации, она подчеркивает необходимость для ОБСЕ содействовать сопряжению различных интеграционных процессов в регионе ОБСЕ (развивающихся, в частности, в рамках ЕС и Евразийского экономического союза) с перспективой формирования «Большого евразийского партнерства».

В рамках Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности Россия участвует в обсуждении военно-политических вопросов европейской безопасности, таких, в частности, как активизация военной деятельности вдоль линии соприкосновения России и НАТО. Однако Москва исходит из того, что контроль над обычными вооружениями – предмет обсуждения между Россией и НАТО, а не в рамках ОБСЕ. Для обсуждения же вопроса о модернизации Венского документа ОБСЕ о мерах укрепления доверия и безопасности, с точки зрения Москвы, необходимо, чтобы

НАТО сначала прекратила наращивать военную деятельность на своем «восточном фланге», а затем и свернула ее[16].

Рекомендации

Определение общего знаменателя и возрождение чувства общности целей государств—участников ОБСЕ потребует комплексных переговоров между Россией и Западом. Такие переговоры могут привести к прочному соглашению с Россией только в том случае, если при этом не будут обходиться стороной принципиальные для Москвы вопросы, в частности, о неделимости безопасности. В ходе переговоров не могут не затрагиваться многие сложные вопросы, включая место «человеческого измерения», а также относительно автономный статус институтов ОБСЕ. Представляется, что в настоящее время условия для принятия взаимоприемлемых решений по широкому кругу таких вопросов еще не созданы. Тем не менее, даже если сегодня согласование нового статус-кво может показаться преждевременным, это не должно препятствовать достижению договоренности о поддержании в обозримой перспективе определенного модус вивенди.

Официально заявленные позиции России не следует принимать как окончательные. Многие заявления Российской Федерации выглядят как часть риторической конфронтации в ОБСЕ. Пределы возможного компромисса, однако, могут быть выявлены только при возобновлении предметного диалога. Вот почему, несмотря на широко распространенный скептицизм, стоит рассмотреть возможность воспользоваться предстоящим 50-летием подписания хельсинкского Заключительного акта как поводом для *начала диалога «Хельсинки+50»*. Его целью было бы согласование общего для государств–участников видения целей, стоящих перед ОБСЕ на ближайшие годы. В ходе такого диалога следовало бы продолжить обсуждение вопроса о принятии *учредительного документа* ОБСЕ, который поставит ее деятельность на договорную основу и позволит подписать конвенцию о правосубъектности ОБСЕ, текст которой давно согласован государствами-участниками. Учредительным документом должны быть определены, в частности, правила процедуры и рабочие методы институтов ОБСЕ. При этом, с точки зрения автора, разумным компромиссом могло бы стать сохранение существующего статус-кво, тот есть – нынешнего уровня автономии этих институтов. Определение общего знаменателя, позволяющего сочетать *свободу выбора союзов* с другим обязательством по документам ОБСЕ – необходимостью учитывать законные интересы безопасности соответствующих государств (или *«неделимость безопасности»*) – еще один принципиальный вопрос, который нельзя обойти стороной в ходе диалога.

Диалог *«Хельсинки+50»* мог бы включать обсуждение вопросов, которые вызывают споры, но в то же время являются предметом озабоченности как России, так и Запада. В частности, ОБСЕ могла бы уточнить положения, касающиеся свобо-

ды СМИ и доступа к информации. И Россия, и Запад считают, что сегодня они находятся в состоянии информационной войны с использованием новых цифровых технологий и социальных сетей. Поскольку свобода информации тесно связана с дискуссией о возможности вмешательства во внутренние дела государств с помощью новых информационно-коммуникационных технологий, государства—участники ОБСЕ могли бы также уточнить современное понимание принципа невмешательства.

Наконец, с российской точки зрения, ОБСЕ следовало бы расширить пространство деятельности, осуществляемой в общих интересах государств-участников, наращивая сотрудничество в сферах, не являющихся предметом споров, даже если они не затрагивают принципиальные вопросы современной дискуссии. Наиболее очевидные области, в которых это можно было бы сделать, – противодействие новым (транснациональным) угрозам и преодоление последствий пандемии коронавируса.

Примечания

1 Matveev A. The OSCE Identity Crisis // The OSCE Yearbook 1999 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2000. P. 59–78.

2 Петраков М. Россия – ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 2000: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург; МГИМО). Пер. с нем. – М.: Права человека. 2002. – С. 53–62.

3 Alexeev A.N. The Future of the OSCE: Russia's Version // Challenges Faced by the OSCE During 2001 / D. Warner, V. Clerc (eds.). – Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002. P. 151–166.

4 Костин С. Реформирование ОБСЕ — необходимое условие для дальнейшего существования организации // Право и безопасность. – 2013. – №1–2. – С. 106. URL: https://dpr.ru/pravo/pravo_40_20.pdf. См. также: Воронков Л. ОБСЕ и европейская безопасность. Что дальше? // Современная Европа. – 2018. – №1. – С. 73. URL: https://mgimo.ru/library/publications/obse_i_evropeyskaya_bezopasnost_chto_dalshe/.

5 Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай», 27 октября 2016 г. // Президент России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/53151.

6 Беседы автора статьи с членами группы в 2005 году.

7 О предстоящем рабочем визите в Россию Министра иностранных дел Швеции, Действующего председателя ОБСЕ А. Линде // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2021. 1 февраля. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4546081.

8 Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Тиране, 3 декабря 2020 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4465649.

9 Высказывания высокопоставленного представителя МИД России в ходе российско-германского диалога в апреле 2021 года.

10 Zagorski A. Make the OSCE institutions less dependent on politics, not more // Helsinki Monitor. – Vol. 16 (2005). – № 3. P. 209–213.

11 Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Тиране, 3 декабря 2020 года.

12 Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Швеции, Действующим председателем ОБСЕ А. Линде, Москва, 2 февраля 2021 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/en/web/guest/obycnye-vooruzenia/-/asset_publisher/MlJdOT56NKIk/content/id/4550431?p_p_id=101_INSTANCE_MlJdOT56NKIk&_101_INSTANCE_MlJdOT56NKIk_languageId=ru_RU.

13 Если не указано иное, основано на следующих источниках: Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Тиране, 3 декабря 2020 года; Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Швеции, Действующим председателем ОБСЕ А. Линде, Москва, 2 февраля 2021 года; О предстоящем рабочем визите в Россию Министра иностранных дел Швеции, Действующего председателя ОБСЕ А. Линде // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2021. 1 февраля. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4546081.

14 Выступление постоянного представителя Российской Федерации А.К. Лукашевича на онлайн-заседании Постоянного совета ОБСЕ об улучшении научно-технического сотрудничества в ответ на распространение пандемии коронавируса, Вена, 11 марта 2021 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4623389.

15 Выступление постоянного представителя Российской Федерации А.К. Лукашевича на заседании Постоянного совета ОБСЕ, 15 июля 2021 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4814857.

16 Выступление руководителя делегации Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями К.Ю. Гаврилова на 967-м пленарном заседании Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, Вена, 3 февраля 2021 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4552424.

Франция и ОБСЕ

Барбара Кунц[*]

Аннотация

В статье представлен обзор роли Франции в ОБСЕ и места, которое организация занимает во внешней политике страны. В ней показано, что Франция больше всего вовлечена в первое, военно-политическое измерение ОБСЕ, в частности, в контексте урегулирования конфликтов. Третье, человеческое измерение – еще один приоритет Франции. В целом, однако, участие Франции в ОБСЕ слабо связано с ее общим стремлением играть важную роль в глобальных делах. Французские внешнеполитические деятели не считают ОБСЕ ключевым форумом, который позволит стране быстро добиться политических результатов. Хотя Париж продолжает подчеркивать приверженность многостороннему подходу в своей декларативной внешней политике, он не стремится к тому, чтобы ОБСЕ стала самостоятельным субъектом политики. По этой причине Франция выступает против увеличения финансирования организации. Учитывая давние приоритеты Франции в области внешней политики и политики безопасности маловероятно, что ее подход к ОБСЕ изменится в обозримом будущем.

Введение

Хотя Францию сначала пришлось убеждать поддержать идею созыва Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), позже переименованного в ОБСЕ, в итоге она стала играть важную роль в организации. Парижская Хартия была подписана в 1990 г. в столице Франции, а правительство страны добилось того, что французы занимали высшие должности в ОБСЕ. С 2005 по 2011 г. французский дипломат Марк Перрен де Бришамбо занимал пост Генерального секретаря ОБСЕ, а бывший министр Франции по европейским делам Арлем Дезир занимал пост Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2017–2020 гг.

Сегодня Франция участвует в повседневной деятельности ОБСЕ. Она направляет наблюдателей во все миссии по наблюдению за выборами. Несколько десятков французских граждан работают в секретариате и других структурах организации. Участие Франции еще более заметно в деятельности по урегулированию конфликтов в регионе ОБСЕ: страна играет роль в усилиях по урегулированию как в Нагорном Карабахе, так и в конфликте в Украине и вокруг нее. Во взаимодействии

* Барбара Кунц
Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH), kunz@ifsh.de.

с ОБСЕ Франция также принимала активное участие в посредничестве в ходе конфликта в Грузии в 2008 г.

В то же время, однако, Францию вряд ли можно назвать настоящей движущей силой организации. Ее деятельность в ОБСЕ не соответствует ее амбициям в отношении ее роли в Европе и в мире. ОБСЕ по-прежнему не фигурирует в дискуссиях о внешней политике Франции, несмотря на то, что целый ряд вопросов, которыми занимается ОБСЕ, относится к приоритетам внешней политики страны, начиная от большой геополитики и заканчивая более техническими вопросами. Так, ОБСЕ даже не упоминается в стратегическом обзоре (actualisation stratégique) Франции, опубликованном в феврале 2021 г.[1]

В статье роль Франции в ОБСЕ рассматривается в контексте более общих тенденций французской внешней политики и политики безопасности. Сначала описывается деятельность страны в ОБСЕ, а затем рассматривается роль организации в достижении целей французской внешней политики. В статье делается вывод о том, что «добавленная стоимость» ОБСЕ не всегда очевидна для Франции, что объясняет, почему страна не является движущей силой в организации и не считает ОБСЕ ключевым форумом для реализации своих внешнеполитических приоритетов.

Посредничество в урегулировании затяжных конфликтов

Первое измерение, и, в частности, урегулирование конфликтов, является ключевой сферой участия Франции в ОБСЕ. Этим вопросам в стране уделяется наибольшее внимание. Франция участвовала в попытках урегулировать два ключевых конфликта в регионе ОБСЕ: между Арменией и Азербайджаном вокруг Нагорного Карабаха и конфликт в Украине и вокруг нее. Что касается первого конфликта, Франция является сопредседателем Минской группы (вместе с США и Россией), которая работает над мирным урегулированием конфликта[2]. После возобновления военных действий в конце 2020 г. во Франции развернулась дискуссия по вопросу о признании Нагорного Карабаха в качестве независимого государства. Обе палаты французского парламента проголосовали за предложение консервативной партии Республиканцев (Les Républicains), которая в первую очередь была заинтересована в поддержке «восточных христиан». Это – относительно популярная тема во Франции, особенно в правой части политического спектра[3]. Отклонив данное предложение, правительство Франции тем самым подчеркнуло свою заинтересованность в продолжении сопредседательства в Минской группе, что было бы несовместимо с официальным признанием Нагорного Карабаха[4]. Франция имеет давние связи с Арменией, которая входит в состав Международной организации Франкофонии (сотрудничества франкоязычных стран мира), в силу значительного числа французских граждан армянского происхождения. Франция также официально признала факт геноцида армян.

Возможно, еще большей международной известностью пользуется тот факт, что Франция является одним из двух «западных» членов Нормандского формата (наряду с Германией), нацеленного на урегулирование украинского конфликта. Французские президенты и официальные лица участвовали, а иногда и принимали у себя несколько встреч высокого уровня, результатом которых, в частности, стало соглашение «Минск-2»[5]. В контексте деятельности ОБСЕ до июня 2021 г. французский дипломат Пьер Морель возглавлял подгруппу по политическим вопросам Трехсторонней контактной группы по мирному урегулированию ситуации в Восточной Украине. Франция также вносит как финансовый, так и кадровый вклад в работу Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине.

Помимо очевидного интереса Франции к урегулированию конфликтов, ее заметная роль в вышеупомянутых форматах также соответствует ее самовосприятию как значимого глобального актора. Будучи постоянным членом Совета Безопасности ООН, Франция и ее дипломаты верят в необходимость играть решающую роль на международной арене и в высокопрофильной дипломатии. И Минская группа, и Нормандский формат позволяют Франции сидеть за одним столом с другими крупными державами, что делает участие в них привлекательным с точки зрения Парижа.

Права человека как приоритет

Во французском внешнеполитическом дискурсе проблематика прав человека всегда занимала важное место. Это связано с самовосприятием Франции как «страны прав человека», несущей особую ответственность, вытекающую из Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Соответственно, помимо упомянутой выше деятельности в области первого измерения, многие французские начинания относятся к третьему (человеческому) измерению ОБСЕ. Возможно, наиболее заметной в прошедшем году была поддержка Францией задействования Московского механизма[6] после предположительно фальсифицированных президентских выборов в Беларуси в 2020 г., когда белорусский режим подавлял мирные демонстрации и нарушал права человека. Франция стала одним из семнадцати государств-участников, задействовавших Механизм по инициативе Соединенного Королевства[7]. Франция является также сопредседателем неформальной Группы друзей ОБСЕ по вопросам безопасности журналистов[8]. Одним из пунктов французской повестки дня является гендерное равенство. В частности, летом 2021 г. в Париже был проведен форум «Поколение равенства», на котором ОБСЕ обязалась «улучшить гендерное равенство путем принятия мер по вопросам гендерного насилия, экономической справедливости и прав, а также технологий и инноваций»[9]. Еще одним важным для Парижа вопросом является борьба с торговлей людьми[10].

Скептицизм в отношении «добавленной стоимости» ОБСЕ

Несмотря на приведенные выше примеры деятельности Франции в ОБСЕ, организация в целом не занимает важное место в повестке дня страны. В последние годы это, пожалуй, стало еще более очевидным. После избрания Эммануэля Макрона президентом Франции прагматизм стал основным элементом французской внешней политики и политики безопасности: во главу угла ставится достижение конкретных политических целей, а те или иные международные форматы и структуры оцениваются с точки зрения того, насколько они могут способствовать их достижению. Яркой иллюстрацией данного подхода стало относительное снижение значимости идеи «Европейской обороны» – общей политики безопасности и обороны ЕС, учреждение и укрепление которой было давней целью французской политики. При Макроне политика страны заключалась в использовании гибких многосторонних форматов и форматов с ограниченным кругом участников, взаимодействие в которых могло дать конкретные результаты, например, в борьбе с терроризмом в Сахельском регионе – на одном из ключевых направлений французской внешней политики и политики безопасности.

Именно с учетом этого следует понимать отношение Франции к ОБСЕ. Хотя Париж постоянно подчеркивает важность многостороннего подхода и вместе с Германией даже является соучредителем «Альянса в поддержку мультилатерализма»[11], на деле для французской внешней политики последних лет в значительной степени была характерна тенденция к односторонними действиям[12]. Для Франции тот факт, что ОБСЕ осталась единственной общеевропейской организацией, занимающейся вопросами безопасности, и многосторонней площадкой, не является достаточным основанием для инвестирования в нее. Этим страна отличается от наиболее активных государств-участников, в частности, Германии и Швейцарии. К тому же географический охват ОБСЕ не включает регионы, которые представляют наибольший интерес для Франции. До последнего времени Центральная и Восточная Европа к западу от России не занимали заметное место во французской внешнеполитической мысли. Франция традиционно больше ориентирована на Африку, Ближний Восток и во все большей степени – на Индо-Тихоокеанский регион.

Более того, в свете многочисленных проблем, с которыми сталкивается ОБСЕ, ее «добавленная стоимость» не очевидна для Парижа. Это связано как с неочевидностью той пользы, которую организация приносит в плане обеспечения европейской безопасности, так и с тем фактом, что основной причиной проблем, с которыми она сталкивается, является главный вызов в области безопасности – конфликт с Россией и ее союзниками. Париж редко рассматривает ОБСЕ как инструмент, пригодный для реализации его собственных интересов. Одна из сфер, в которых этот скептицизм проявляется наиболее явно, – позиция Франции в отношении бюджета организации. Париж считает несправедливым, что деятельность ОБСЕ финансируется главным образом странами—членами ЕС, США, Канадой, Швейцарией и Нор-

вегией. В 2018 г. обязательные взносы Франции в сводный бюджет в размере 138 млн евро составили 14,6 млн евро (к этому следует добавить добровольные взносы, например, 7,6 млн евро в бюджет Специальной мониторинговой миссии в том же году)[13]. В 2019 г. Франция на этом основании заблокировала принятие бюджета организации[14]. В ходе обсуждения сводного бюджета на 2020 г. Франция вновь заявила, что считает «неприемлемой ситуацию, когда финансирование 99 процентов бюджета ОБСЕ ложится на плечи всего 17 государств-участников»[15]. Вследствие ограниченности финансовых ресурсов для целей внешней политики страны и в общем контексте жесткой экономии после кризиса евро[16] Париж решительно настаивает на принципе «нулевого номинального роста», т.е. отказа от увеличения бюджета ОБСЕ. С учетом инфляции это фактически означает сокращение бюджета организации[17].

Нежелание Франции предоставить в распоряжение ОБСЕ большее финансирование также следует рассматривать на фоне ее неудовлетворенности управлением организацией. Париж признает необходимость повышения ее эффективности. В то же время он не заинтересован в том, чтобы ОБСЕ стала самостоятельным актором, реализующим собственные стратегии. Это проявилось, в частности, в скептическом отношении Франции к созданию в секретариате при Генеральном секретаре Томасе Гремингере, известном своим амбициозным подходом к повышению стратегической значимости ОБСЕ, небольшого подразделения по обеспечению стратегической политики. Франция предпочитает, чтобы ОБСЕ оставалась межправительственной организацией, ограничивая полномочия Вены и не отдавая ей на откуп «разработку стратегии». Тот факт, что Гремингер так и не был официально принят в Париже, служит еще одним наглядным примером ограниченного интереса Франции к организации.

Таким образом, общие дипломатические амбиции Франции контрастируют с ее участием в урегулировании конфликтов и повседневной деятельностью в рамках ОБСЕ. Французская дипломатия публично поддерживает ОБСЕ. Франция вносит свой вклад в деятельность организации – как финансовый, так и путем предоставления в ее распоряжение (прикомандированного) персонала. В этом смысле она является лояльной участницей, готовой сделать все необходимое для поддержания ОБСЕ на плаву. В то же время она не заинтересована в расширении той ограниченной автономии ОБСЕ в принятии решений, которую она имеет в настоящее время.

Парижу не хватает «рефлекса ОБСЕ»

Неудивительно, что Франция преследует большинство своих целей в области внешней политики и политики безопасности вне ОБСЕ, а ОБСЕ не уделяется большое внимание (если вообще уделяется) во французских политических дискуссиях. Яркой иллюстрацией этого стала президентская кампания 2017 г., в ходе которой

несколько кандидатов, представлявших весь политический спектр, призывали к проведению общеевропейской конференции по безопасности. Но ни один из них не упомянул ОБСЕ. Президент Макрон неоднократно говорил о необходимости «пересмотреть» архитектуру европейской безопасности и возобновить диалог с Россией[18]. Сугубо двусторонний «стратегический диалог» Франции с Россией был начат в 2019 г. В частности, он включает встречи в формате «2+2» – министров иностранных дел и обороны двух стран. Макрон назначил Пьера Вимона, одного из самых высокопоставленных дипломатов Франции, «специальным посланником по архитектуре безопасности и доверия с Россией»[19]. Упоминания и ссылки на ОБСЕ отсутствуют в этой инициативе, хотя она напрямую соотносится с сутью того, чем занимается организация. Возможно, свою роль в решении не обсуждать данную инициативу в рамках ОБСЕ сыграли опасения того, что она увязнет в разногласиях внутри организации и в ее общей неспособности добиться результата, о чем свидетельствует опыт «структурированного диалога». Возможно, правда, что такая возможность просто никому не приходила в голову, что свидетельствует об отсутствии у Парижа «рефлекса ОБСЕ»: об ОБСЕ не никто не вспоминает при принятии решений о предпочтительных вариантах продвижения интересов Франции.

Помимо больших геополитических вопросов есть примеры более технических инициатив, которые, безусловно, связаны с деятельностью ОБСЕ, но не выносились на рассмотрение в организации. Так, одной из тем первого измерения, которую Франция продолжает продвигать в рамках ОБСЕ, является борьба с незаконной торговлей легким и стрелковым оружием (ЛСО). В то же время Франция выступает с параллельными инициативами в данной области вне ОБСЕ. Примером может служить франко-германская инициатива по борьбе с незаконной торговлей ЛСО на Западных Балканах[20]. Несмотря на то, что ОБСЕ осуществляет деятельность по ЛСО, франко-германская инициатива обсуждалась лишь на параллельном мероприятии во время проведения встречи Совета министров 2018 г. в Милане[21].

Франция не является движущей силой крупных инициатив в рамках ОБСЕ. Генераторами таких инициатив, как правило, являются Германия и Швейцария. Нередко Франция поддерживает их, как в 2016 г., когда Германия инициировала «структурированный диалог» с целью возродить контроль над обычными вооружениями в Европе. Франция – одна из многих стран-единомышленников, призывающих к возобновлению переговоров на эту тему, на что была нацелена инициатива Штайнмайера[22].

Перспективы на будущее: изменения кажутся маловероятными

Франция неохотно использует свой дипломатический вес в рамках ОБСЕ. За исключением отдельных вопросов, таких как Украина, роль Франции в организации редко соответствует ее самовосприятию как глобальной державы, являющейся постоян-

ным членом Совета Безопасности ООН. В некотором смысле отношения между Францией и ОБСЕ можно охарактеризовать как череду упущенных возможностей. Так, достойно сожаления, что не было должным образом отмечено 30-летие парижской Хартии. Это можно списать на то, что летом 2020 г. организация оказалась без руководства, а также на пандемию. Однако юбилей парижской Хартии стал бы прекрасным поводом для того, чтобы подчеркнуть важность поддержания основанного на правилах европейского порядка безопасности. Тот факт, что Генеральный секретарь ОБСЕ Томас Гремингер так и не был принят министром иностранных дел Франции, можно объяснить только отсутствием интереса. Обнадеживает, что в июле 2021 г. в Париже состоялась встреча преемницы Гремингера, немецкого дипломата Хельги Шмид с государственным министром Франции по европейским делам Клеманом Бóном и министром иностранных дел Жан-Ивом Ле Дрианом[23].

Деятельность Франции в ОБСЕ вряд ли будет меняться в средне- и долгосрочной перспективе. Главная причина заключается в том, что организация не имеет большого значения с точки зрения основных внешнеполитических целей и ключевых вызовов, которые Франция определила для себя и для Европы. В документе 2021 г. «Стратегическое обновление» акцентируется внимание на джихадистском терроризме, распространении оружия массового уничтожения и «возобновлении стратегического соперничества между великими державами»[24], причем последний тезис относится прежде всего к отношениям между Соединенными Штатами и Китаем. В целом Франция явно ожидает ускорения деградации стратегической обстановки в Европе. Это, вероятно, заставит будущих президентов и правительства Франции еще больше сосредоточить внимание на приоритетных направлениях политики – с точки зрения как финансирования и кадрового обеспечения, так и выбора дипломатических каналов, которые представляются Парижу наиболее перспективными для укрепления европейской безопасности и продвижения французских и европейских интересов. ОБСЕ, как правило, не занимается приоритетными для Франции вопросам ни функционально, ни географически. Поэтому ожидать значительных изменений в позиции Франции по отношению к ОБСЕ нереалистично.

Примечания

1 См.: Actualisation stratégique // French Ministry of the Armed Forces, February 2021. URL: https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021. Официальный перевод на английский язык доступен по той же ссылке.

2 Отметим, что Минская группа не является институтом ОБСЕ в строгом смысле, хотя и имеет тесные связи с организацией. Три сопредседателя Минской группы не сыграли заметной роли в урегулировании карабахской войны 2020 г. Все более сложные отношения Франции с Турцией, включая опасные инциденты с участием военных кораблей в Восточном Средиземноморье в июне 2020 г., а также личные нападки на Эммануэля

Макрона со стороны президента Эрдогана, по всей видимости, до сих пор не повлияли на роль Франции в Минской группе.

3 См., в частности: Rich D. La cause des chrétiens d'Orient suscite de vives oppositions politiques en France // France24. 2021. 5 March. URL: https://www.france24.com/fr/moyen-orient/20210305-d%C3%A9fense-des-chr%C3%A9tiens-d-orient-la-cause-suscite-de-vives-oppositions-politiques-en-france.

4 См.: Senneville F. Pourquoi la France ne veut-elle pas reconnaître le Haut-Karabakh? // LCI. 2020. 4 December. URL: www.lci.fr/international/pourquoi-la-france-ne-veut-pas-reconnaitre-le-haut-karabakh-2171958.html.

5 Подробнее см.: At a Glance: Ukraine: The Minsk agreement five years on. European Parliamentary Research Service, March 2020. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA(2020)646203_EN.pdf.

6 См.: Московский механизм // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/20067.pdf.

7 См.: Liechtenstein S. Exclusive: Austrian professor nominated for OSCE mission to investigate human rights violations in Belarus // Security and Human Rights Monitor. 2020. 23 September. URL: https://www.shrmonitor.org/exclusive-nomination-austrian-professor-for-osce-mission-to-investigate-human-rights-violations-in-belarus/.

8 См.: Твиттер французского представительства в ОБСЕ. URL: https://twitter.com/RP_France_OSCE/status/1394670737051504640/photo/1.

9 OSCE commits to new gender equality targets at Generation Equality Forum in Paris. OSCE. Press Release. 1 July 2021 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/secretariat/491506.

10 См.: OSCE Special Representative commends France on prioritizing fight against trafficking and calls for strengthening victim-centred approaches. OSCE. Press Release. 2 July 2021 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/cthb/491620.

11 Более подробную информацию можно найти на веб-сайте Альянса: https://multilateralism.org/.

12 См.: Kempin R. (ed.). France's foreign and security policy under President Macron. SWP Research Paper. 2021. 4. May. URL: https://www.swp-berlin.org/en/publication/frances-foreign-and-security-policy-under-president-macron/.

13 См.: Франция и ОБСЕ // Официальный сайт Министерства иностранных дел Франции. 2020. Декабрь. URL: https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/politique-etrangere/securite-desarmement-et-non-proliferation/la-france-et-l-osce/.

14 См.: Gauquelin B. La France bloque le budget 2019 de l'OSCE // Le Monde. 2019. 8 January. URL: https://www.lemonde.fr/international/article/2019/01/08/la-france-bloque-le-budget-2019-de-l-osce_5406338_3210.html.

15 Решение № 1369. Утверждение сводного бюджета на 2020 год. 1269-е пленарное заседание. PC Journal No 1269. Пункт 6 повестки дня. 28 мая 2020. С. 83 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/454897.pdf.

16 В последние годы бюджет министерства иностранных дел Франции был значительно урезан. С 2007 по 2020 г. оно потеряло около 10% своего персонала из-за бюджетных ограничений, а его финансирование ежегодно сокращалось вплоть до пандемии. См.: France cuts billions from public spending to meet EU limit // BBC. 2017. 11 July. URL: https://www.bbc.com/news/world-europe-40569589.

17 См.: Simonet L. Twenty Years after the Istanbul Platform for Co-operative Security: How Can the OSCE's Contribution to 'Effective Multilateralism' Be Strengthened through Co-operation with Other International and Regional Organizations? // OSCE Yearbook 2019 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2020. Pp. 249-272. URL: https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2019/Simonet.pdf.

18 Наиболее заметными были выступления президента Макрона на ежегодных конференциях послов в августе 2018 и 2019 гг. См.: Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs // Présidence de la République. 2018. 27 Août. URL: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs; Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs // Présidence de la République. 2019. 27 Août. URL: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1.

19 Подробнее см: Liechtenstein S. If we want to defend Europe's interests, we have to engage with Russia (interview with Pierre Vimont) // Security and Human Rights Monitor. 2021. 14 April. URL: https://www.shrmonitor.org/if-we-want-to-defend-europes-interests-we-have-to-engage-with-russia-dialogue-with-russia/.

20 См.: Франко-германская инициатива по борьбе с незаконной торговлей огнестрельным оружием на Западных Балканах // Официальный сайт Министерства иностранных дел Франции. 2020. 30 января. URL: https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/politique-etrangere/securite-desarmement-et-non-proliferation/desarmement-et-non-proliferation/article/initiative-franco-allemande-sur-la-lutte-contre-les-trafics-illicites-d-armes-a.

21 См.: Franco-German roadmap for comprehensive control of small arms and light weapons discussed in side event at OSCE Ministerial Council in Milan // Официальный сайт ОБСЕ. 2018. 7 December 2018. URL: https://www.osce.org/chairmanship/405647.

22 См.: Relaunching conventional arms control in Europe // German Federal Foreign Office. 2016. 25 November. URL: https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/abruestung/161125-ruestungskontrolle/285652.

23 См.: Твиттер Генерального секретаря Хельги Шмид. URL: https://twitter.com/HelgaSchmid_SG/status/1410630567222202373?s=20.

24 Actualisation stratégique. P. 14 (английская версия).

Турция и ОБСЕ

*Гирай Садык**

Аннотация

В статье представлены отношение Турции к ОБСЕ и связываемые с ней ожидания. Рассматриваются место организации во внешней политике и политике безопасности Турции, слабые места в деятельности ОБСЕ, как они видятся в Турции, и приоритеты правительства страны во взаимодействии с организацией. Основной интерес Турции в том, что касается ОБСЕ, заключается в повышении эффективности ее деятельности по стабилизации положения в зоне кризисов в ближайшем окружении страны. Другие приоритеты Турции – борьба с терроризмом и транснациональной организованной преступностью.

Введение

Турция занимает уникальное геостратегическое положение в регионе ОБСЕ. Она граничит с Балканами, Черным морем, Кавказом, Ближним Востоком и Средиземноморьем. В настоящей статье представлены отношение Турции к ОБСЕ и связываемые с ней ожидания. В ней сначала рассматривается место организации во внешней политике и политике безопасности страны. Затем обсуждаются слабые места в деятельности ОБСЕ, как они видятся в Турции, анализируются приоритеты правительства страны во взаимодействии с организацией. В заключении сформулированы рекомендации относительно будущей деятельности ОБСЕ в свете подходов властей Турции.

Место ОБСЕ во внешней политике и политике безопасности Турции

Турция с самого начала была вовлечена в процесс СБСЕ–ОБСЕ и остается его активной участницей. Она поддерживает повышение роли ОБСЕ, особенно в своем непосредственном соседстве, где она сталкивается с проблемами управления потоками нелегальной миграции и урегулирования региональных конфликтов, таких как конфликты в Сирии и Ливии, имеющими долгосрочные последствия для Восточного Средиземноморья. Такие вызовы приобретают все более гибридный характер,

* Гирай Садык
Университет им. Йылдырыма Беязита, Анкара, gsadik@ybu.edu.tr.

а границы между национальной и международной, гражданской и военной, физической и кибербезопасностью становятся все более размытыми.

Турция вступила в НАТО и Совет Европы в первые годы «холодной войны». Эти организации обеспечивали и, очевидно, и в дальнейшем будут обеспечивать тесную связь страны с Западом. В контексте своей политики эффективного мультилатерализма Турция поддерживает синергию и взаимодополняемость между этими западными политической и военной организациями и ОБСЕ.

Турция считает, что между ОБСЕ и Советом Европы существуют особые отношения и что они работают в тандеме. Бывший постоянный представитель Турции при ОБСЕ посол Рауф Энгин Сойсал так подчеркивает преимущества тесного сотрудничества между ними: «Международные организации, осуществляющие деятельность в одной и той же области, – под „областью" в данном случае я понимаю как географическую, так и тематическую сферу деятельности – не обречены на конкуренцию. Напротив, положительные эффекты пересечения в их деятельности и взаимовлияния могут взаимно подкреплять результаты их работы. Поэтому мы высоко оцениваем усилия по укреплению диалога и институционального сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы. Синергия на исполнительном и техническом уровнях двух организаций может повысить эффективность мультилатерализма»[1].

Особое внимание уделяется обеспечению синергетического эффекта от деятельности по борьбе с терроризмом и торговлей людьми. Турция придает большое значение содействию, оказываемому ОБСЕ в выполнении Дополнительного протокола к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма – первого международного договора, в который были включены положения, касающиеся иностранных боевиков-террористов. Турция ратифицировала Дополнительный протокол. Он вступил в силу для нее 1 июня 2018 года[2].

Отношения с ЕС также являются важной, хотя и не беспроблемной частью связей Турции с Западом. ОБСЕ является для нее площадкой для поддержания диалога с ЕС: Турция с самого начала была в числе государств—участников организации в то время как перспектива ее вступления в ЕС остается неопределенной. В то же время, эта неопределенность пагубно влияет на многостороннее сотрудничество Турции в рамках ОБСЕ, поскольку нельзя исключать опасность того, что какое-либо государство ЕС перенесет обсуждение того или иного критически важного для Турции вопроса на площадку ЕС, на которой страна не представлена.

Ожидания, связываемые Турцией с ОБСЕ

Турция считает, что соблюдение основополагающих принципов ОБСЕ, особенно утверждение тесной взаимосвязи между безопасностью и сотрудничеством, а также лежащего в основе ее работы правила консенсуса имеют ключевое значение для

того, чтобы ОБСЕ была сильной организацией и вносила свой вклад в обеспечение безопасности государств-участников.

Поддержка Турцией деятельности ОБСЕ по урегулированию затяжных конфликтов и ее председательство в Форуме по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) в 2020 году свидетельствуют о готовности страны вносить свой вклад в усилия ОБСЕ по укреплению безопасности и стабильности в ее первом, военно-политическом измерении[3]. Турция подчеркивает необходимость повышения роли ФСОБ как уникальной площадки для сотрудничества и укрепления доверия.

Противодействие терроризму и другим формам трансграничной преступности, которые по-прежнему представляют собой угрозу в регионе ОБСЕ и соседних с ним регионах, было важным тематическим направлением для Турции. Она подчеркивала необходимость «одинаковой и все более решительной коллективной борьбы не только с Исламским государством, но и с другими террористическими организациями без каких-либо различий»[4]. Турция считает, что одинаковое и недискриминационное применение стандартов ОБСЕ в борьбе с терроризмом и другими угрозами – от трансграничной организованной преступности до ксенофобии и исламофобии – является важнейшим аспектом неделимости безопасности в регионе ОБСЕ.

Турция все больше обеспокоена деятельностью ОБСЕ в соседних со страной регионах и потенциальным влиянием этой деятельности на безопасность. С точки зрения Турции, государства-участники должны подавать пример, когда речь идет о наделении ОБСЕ полномочиями по урегулированию конфликтов в регионе. Турция участвует в совместном российско-турецком мониторинге прекращения огня в зоне конфликта вокруг Нагорного Карабаха и поддерживает деятельность Азербайджана по разминированию этого района.

Турция считает важным углубление отношений со средиземноморскими и азиатскими государствами—партнерами ОБСЕ и дальнейшее изучение потенциальных новых областей для сотрудничества. Сближение Турции со средиземноморскими партнерами, особенно недавние дипломатические инициативы в отношении Египта и Туниса, можно объяснить стремлением страны заручиться поддержкой в регионе на фоне кризисов в Ливии и Восточном Средиземноморье. Что касается азиатских партнеров, то здесь усилия Турции в большей мере направлены на экономическое сотрудничество с развитыми странами региона, такими как Япония, Корея и Австралия.

В том, что касается безопасности человека, Турция считает, что Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) следует активнее работать в таких областях, как информирование о преступлениях на почве ненависти и интеграция мигрантов[5]. Анкара полагает, что ОБСЕ должна подать пример другим форумам в привлечении внимания к угрозе разжигания ненависти и расовой и религиозной дискриминации. Она подчеркивает важность достижения конкретных результатов в области толерантности и недискриминации по отношению к мусульманам.

Слабые места в деятельности ОБСЕ с точки зрения Турции

Недовольство в Турции вызывает прежде всего применение ОБСЕ, с точки зрения Анкары, двойных стандартов, особенно в том, что касается противодействия популизму и ксенофобии. Хотя согласно Конституции Турция является светским государством, ее население преимущественно исповедует ислам, и во многих европейских государствах—участниках ОБСЕ проживает значительная по численности турецкая диаспора, самая многочисленная — в Германии. Усиливающиеся исламофобия и расизм, а также всплеск нападок на турок сделали вопрос борьбы с правым экстремизмом в Европе предметом непосредственной озабоченности Турции[6]. Страна ожидает всестороннего сотрудничества со стороны ОБСЕ и ее государств-участников в предотвращении таких нападок и уголовном преследовании виновных. Однако сотрудничество в данной области в лучшем случае остается крайне ограниченным, и это, вероятно, еще больше осложнит отношения Турции с организацией.

Затяжные конфликты представляют собой еще один вызов для обеспечения стабильности в регионе ОБСЕ. «Замораживание» таких конфликтов не может считаться успехом. Турция считает, что ОБСЕ должна предпринимать более активные усилия по их урегулированию, максимально используя свои широкие возможности, инструменты и потенциал[7]. Недовольство Турции в первую очередь вызывает неспособность Минской группы ОБСЕ положить конец конфликту в Нагорном Карабахе и широкому использованию в этом регионе запрещенных противопехотных мин.

Наконец, правительство страны скептически относится к сотрудничеству неправительственных организаций (НПО) с ОБСЕ. Участие некоторых турецких НПО в мероприятиях ОБСЕ в последние годы неоднократно становилось предметом споров между Турцией и организацией. Турецкое государство обеспокоено тем, что некоторые НПО, утверждающие, что они представляют гражданское общество, связаны с террористическими организациями. Турция настаивает на том, что ОБСЕ не должна предоставлять трибуну организациям, связанным с террористической деятельностью. Соответственно, страна ожидает, что будут полностью выполняться все положения Хельсинкского документа 1992 года о создании возможностей для более активного участия неправительственных организаций в деятельности ОБСЕ, особенно пункт, исключающий применение этих положений к лицам или организациям, которые открыто поощряют терроризм или применение насилия[8].

Перспективы

Основной интерес Турции в сотрудничестве с ОБСЕ и другими международными организациями – обеспечение ее национальной безопасности. Латентные и активные конфликты в регионе, в котором расположена страна, – от Восточного Среди-

земноморья до Ближнего Востока и Кавказа – делают приоритетной задачу достижения региональной стабильности.

Турция считает, что ОБСЕ и в будущем должна играть ключевую роль в поддержании основ архитектуры европейской безопасности. Чтобы вернуть себе стратегическую значимость, ОБСЕ должна своевременно реагировать на события в этой области. Поддержка таких инициатив, как создание в Агдамском районе Азербайджана турецко-российского центра по мониторингу за соблюдением режима прекращения огня в Нагорном Карабахе, может проложить путь к возобновлению взаимодействия.

Есть и другие меры, с помощью которых государства-участники, включая Турцию, могли бы способствовать повышению роли ОБСЕ. Во-первых, им следует сохранить роль организации как предпочтительной площадки для ведения переговоров и осуществления деятельности по урегулированию конфликтов там, где это возможно. Учитывая то обстоятельство, что Турция все еще только страна—кандидат на вступление в ЕС, ОБСЕ как организация с открытым составом участников имеет больше, чем ЕС, возможностей для посредничества в спорах между членами ЕС и Турцией, и поэтому можно ожидать, что она будет занимать более нейтральную позицию.

Во-вторых, необходим прагматичный подход к вопросу о взаимосвязи трех измерений ОБСЕ. Возможно, следовало бы в определенной мере отделить обсуждение одних вопросов от других. Как отметила канцлер Германии Меркель, «несмотря на серьезные разногласия по вопросу о правах человека следует поддерживать стратегические связи с Турцией»[9]. В последнее время ЕС руководствовался аналогичным подходом в отношениях с Венгрией и Польшей.

Как одно из государств—основателей ОБСЕ Турция также должна расширить свое участие в деятельности организации в рамках ее второго и третьего измерений. Для этого следует поощрять турецкие научные круги и гражданское общество к участию в обсуждении стоящих в повестке дня ОБСЕ вопросов на национальном и международном уровнях. Это позволило бы решить две основные задачи. Во-первых, активизировать до сих пор ограниченное взаимодействие гражданского общества и академических кругов страны с ОБСЕ и таким образом содействовать продвижению турецких подходов на международном уровне. Во-вторых, деятельность гражданского общества и научных кругов могла бы способствовать формированию во внешней политике Турции более широкого подхода к вопросу о том, какими проблемами следует заниматься ОБСЕ. Перед лицом вызовов для безопасности, с которыми сталкиваются сегодня государства и их граждане, научные круги и гражданское общество способны стать новыми силами, которые будут влиять на формирование повестки дня организации, особенно в областях, связанных с «человеческим измерением».

Примечания

1 Statement by Ambassador Rauf Engin Soysal, Permanent Representative of Turkey, in response to H.E. Marija Pejčinović Burić, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign and European Affairs of Croatia and Chair of the Committee of Ministers of the Council of Europe. 1189th Meeting of the Permanent Council, 14 June 2018.

2 Ibid.

3 Statement by Ambassador Rauf Engin Soysal, Permanent Representative of Turkey, in Response to Mr. George Tsereteli, President of the OSCE PA. 1255th Meeting of the Permanent Council, 16 January 2020.

4 Statement by Ambassador Rauf Engin Soysal, Permanent Representative of Turkey, in response to the Minister of Foreign and European Affairs of Slovakia, H.E. Miroslav Lajčák. 1211th Special Meeting of the Permanent Council, 10 January 2019.

5 Statement by Ambassador Rauf Engin Soysal, Permanent Representative of Turkey, in Response to the Secretary General's Presentation of the 2021 OSCE Programme Outline, 1266th Meeting of the Permanent Council, 7 May 2020.

6 Statement by Ambassador Rauf Engin Soysal, Permanent Representative of Turkey, in Response to Mr. George Tsereteli, President of the OSCE PA.

7 Ibid.

8 «Государства-участники будут создавать возможности для более активного участия неправительственных организаций в деятельности СБСЕ». Однако «приведенные выше положения» об увеличении транспарентности деятельности ОБСЕ, содействии пониманию деятельности СБСЕ и усилении роли НПО «не будут применяться к тем лицам или организациям, которые применяют насилие, а также открыто поощряют терроризм и применяют насилие». СБСЕ, Хельсинский документ 1992 года. Вызов времени перемен. 10 июля 1992. С. 33-34 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf.

9 Merkel says strategic ties with Turkey should be maintained despite 'serious differences on human rights' // Duvar-English. 2021. 24 June. URL: https://www.duvarenglish.com/merkel-says-strategic-ties-with-turkey-should-be-maintained-despite-serious-differences-on-human-rights-news-57944.

Казахстан и ОБСЕ

Рустам Бурнашев и Ирина Черных[*]

Аннотация

С момента вступления Казахстана в ОБСЕ в 1992 году его отношение к организации существенно изменилось: полное принятие ее основных принципов сменилось отходом от них, особенно в том, что касается вопросов человеческого измерения. В статье рассматривается, насколько значима организация для Казахстана в настоящее время, какие ожидания он связывает с ОБСЕ и какая ее деятельность подвергается в Казахстане критике. В ней показано, что Казахстан, позиционируя сотрудничество с ОБСЕ как один из своих внешнеполитических приоритетов, воспринимает организацию не как ключевую структуру, а как одну из многих европейских и евразийских организаций, в работе которых он не участвует активно и которые, таким образом, остаются «внешними» по отношению к нему. Хотя вопросы, связанные с участием в ОБСЕ и ее развитием, находятся в поле политического дискурса Казахстана, внимание к ней в стране носит ситуативный характер. В то же время дипломатия Казахстана пользуется возможностями организации для повышения международного авторитета страны, акцентируя внимание на успехах своего председательства в ОБСЕ в 2010 г. и лоббируя создание в Нур-Султане тематического центра ОБСЕ по устойчивой взаимосвязанности.

Введение

Казахстан стал участником СБСЕ (с 1995 года – ОБСЕ) в 1992 г. после распада Советского Союза. С тех пор его отношение к организации существенно изменилось. В 1990-е годы Казахстан стремился следовать основополагающим принципам СБСЕ–ОБСЕ, прежде всего пониманию того, что «безопасность больше не основывается на балансе взаимных угроз, а опирается на установление взаимного доверия через открытость и прозрачность»[1]. Но к началу 2000-х гг. Казахстан все больше дистанцировался от принципов ОБСЕ, особенно в том, что касается человеческого измерения. Отчасти это было связано с резким снижением уровня доверия и сотрудничества между «западными» и «восточными» государствами—участниками ОБСЕ в конце 1990-х гг., а также с усилением авторитаризма в Казахстане и других пост-

* Рустам Бурнашев
Казахстанско-немецкий университет, Алматы, burnashev@hotmail.com.

Ирина Черных
Казахстанско-немецкий университет, Алматы, chernykhi@yahoo.com.

советских государствах. Примерно в это же время Казахстан начал продвигать идею своего председательства в ОБСЕ. Подготовка почвы для решения этой задачи была главной целью выдвижения программы «Путь в Европу», реализация которой должна была вывести отношения Казахстана с ведущими европейскими государствами на «уровень стратегического партнерства»[2]. Председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 г. и состоявшийся в Астане саммит не вывели организацию из кризиса, не изменили характер политического режима в Казахстане и его отношение к принципам ОБСЕ. Для Казахстана и председательство, и саммит были важны не столько с содержательной точки зрения, сколько как средство для повышения международного авторитета страны. Последующие годы были отмечены относительным снижением активности как участия Казахстана в работе ОБСЕ, так и деятельности последней в стране.

ОБСЕ во внешней политике и политике безопасности Казахстана

Усиление взаимодействия в области международной безопасности в рамках ОБСЕ определяется как одно из основных направлений политики безопасности Казахстана[3]. Казахстан также связывает с ОБСЕ развитие «зеленой» экономики, обеспечение энергетической безопасности, предотвращение стихийных бедствий и продвижение концепции устойчивой взаимосвязанности[4]. Ссылки на ОБСЕ содержатся в ряде программных документов, принятых в Казахстане. Так, в Комплексном плане по реализации государственной политики в религиозной сфере на 2021-2023 годы указывается, что «законодательство страны соответствует базовым принципам, лежащим в основе международных стандартов, принятых ОБСЕ»[5]. Казахстан на ежегодной основе продлевает действие мандата Программного офиса ОБСЕ в Нур-Султане, подчеркивая важность его работы во всех трех измерениях безопасности, принятых в организации[6].

При этом ОБСЕ рассматривается не более чем одна из целого ряда европейских и евразийских организаций. Зачастую в официальном дискурсе речь идет не об участии Казахстана «в» ОБСЕ, а о сотрудничестве «с» ОБСЕ. Так в Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2020-2030 годы ОБСЕ упоминается только один раз в качестве одного из приоритетов региональной и многосторонней дипломатии наряду с Организацией Договора о коллективной безопасности, Советом Европы и НАТО[7]. Таким образом, ОБСЕ позиционируется как «внешняя» организация. Казахстан, по-видимому, не принимает ее принципы и ценности как свои собственные ориентиры, а считает их навязываемыми извне.

На правительственном или парламентском уровнях не ведутся систематические обсуждения значения ОБСЕ для Казахстана и путей ее более эффективного использования. Внимание к ОБСЕ в Казахстане носит ситуативный характер и связано прежде всего с деятельностью организации, например, в связи с наблюдением за

состоявшимися в стране в январе 2021 г. парламентскими выборами, которые были оценены как недостаточно конкурентные и имеющие системные ограничения, или в связи с визитом в Казахстан в апреле 2021 г. действующего Председателя ОБСЕ Анн Линде.

В то же время Казахстан склонен использовать ОБСЕ в рамках своей дипломатии, направленной на то, чтобы подчеркивать особую роль Нур-Султана[8]. Он попрежнему акцентирует значимость своего председательствования в ОБСЕ в 2010 г., подчеркивая, что Казахстан «первым среди стран СНГ [Содружества Независимых Государств] и первым среди стран Азии, мусульманского и тюркоязычного мира» возглавил организацию[9]. Аналогичным образом он рассматривает назначение казахстанского дипломата Кайрата Абдрахманова на должность Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в 2020 г.[10]

Ожидания, связываемые с ОБСЕ

Если не считать самые общие пожелания о необходимости возрождения «духа Хельсинки» и повышения эффективности ОБСЕ, Казахстан, как правило, не формулирует какие-либо конкретные ожидания и предложения относительно деятельности организации. Тем не менее, анализ официальных документов и выступлений позволяет выделить ряд взаимосвязанных, областей, представляющих для страны особый интерес.

Во-первых, в плане региональной безопасности Казахстан считает важным, чтобы организация активизировала свои усилия по урегулированию затяжных конфликтов в регионе ОБСЕ, а также по содействию стабилизации ситуации в Афганистане. Правительство считает, что Казахстан может внести свой вклад в эти усилия, опираясь на опыт посредничества во время вспышки вооруженного насилия в соседнем Кыргызстане в период председательства Казахстана в 2010 г. и в качестве принимающей стороны астанинского процесса по урегулированию ситуации в Сирии.

Во-вторых, Казахстан считает, что катализатором снижения напряженности и укрепления доверия между государствами—участниками ОБСЕ может стать второе, экономико-экологическое измерение деятельности организации[11]. В частности, Казахстан ожидает, что ОБСЕ поддержит развитие транспортных коридоров, соединяющих Азию и Европу[12].

В-третьих, Казахстан поддерживает региональные и субрегиональные проекты в Центральной Азии[13], считая целесообразным добиться синергетического эффекта от деятельности полевых миссий ОБСЕ в странах Центральной Азии в таких сферах, как борьба с терроризмом, противодействие коррупции, управление границами и водными ресурсами, а также развитие цифровизации, зеленой экономики, надлежащего управления и охраны окружающей среды. Казахстан поддерживает такие

региональные проекты, как Академия ОБСЕ в Бишкеке и Пограничный колледж ОБСЕ для руководящего состава в Душанбе[14].

В-четвертых, Казахстан, использует площадку ОБСЕ для повышения своего международного авторитета. Так, в рамках инициативы «Три диалога» он предложил активизировать сотрудничество ОБСЕ с Совещанием по взаимодействию и мерам доверия в Азии[15]. Кампанию Казахстана по созданию в его столице тематического или регионального центра ОБСЕ по устойчивой взаимосвязанности – с такой инициативой, вызвавшей много споров среди государств-участников, страна выступила в 2017 г. – также можно рассматривать как попытку укрепить международный авторитет Казахстана[16]. При этом Казахстан исходит из важности равномерного распределения штаб-квартир структур организации в регионе ОБСЕ, полагая, что это будет способствовать укреплению доверия и взаимопонимания[17].

Инициативы страны имеют разный уровень конкретности и практической реализуемости. Если идея развития транспортных коридоров, соединяющих Азию и Европу, и предложение об активизации региональной и субрегиональной деятельности ОБСЕ носят практический характер и могут быть реализованы, то предложения об активизации работы ОБСЕ по урегулированию конфликтов и продвижении через ОБСЕ глобальных инициатив по развитию диалога, очевидно, менее реалистичны и носят декларативный характер. Преувеличены также утверждения Казахстана о значимости и успешности его опыта посредничества в конфликтах.

Отдельные политические деятели Казахстана также выступают с предложениями относительно деятельности ОБСЕ. Так, бывший в 2010 году действующим Председателем ОБСЕ Канат Саудабаев считает, что актуальными направлениями деятельности ОБСЕ являются консолидация усилий в борьбе с COVID-19, противодействие кибератакам, а также созыв нового саммита[18]. Однако эти идеи не являются официальными, хотя и вписываются в общую риторику Казахстана.

Отношение к проблемам, с которыми сталкивается ОБСЕ

В настоящее время Казахстан не выступает с прямой официальной и систематической критикой в адрес ОБСЕ, за исключением общих замечаний по поводу ослабления «духа» Хельсинки и Астаны, утраты взаимного доверия и пространства для диалога, а также эскалации напряженности[19]. Если Казахстан и критикует ОБСЕ, то, как правило, в ответ на критические оценки со стороны тех или иных структур организации, касающиеся прежде всего соблюдения в стране прав человека и основных свобод, а также демократических процедур.

В 2010 году президент Назарбаев опубликовал статью о ключевых проблемах, стоящих перед ОБСЕ[20]. К ним относились: неравенство государств-участников в выработке решений проблем, которые одинаково важны для всех; нарушение военно-политического баланса на пространстве ОБСЕ; наличие «замороженных кон-

фликтов»; фрагментация этого пространства на три зоны (Северная Америка, Европа и Азия) и недостаточная интеграция евразийского пространства в программы организации по укреплению потенциала; нарастание межнациональной и межрелигиозной напряженности; проблемы нелегальной миграции и интеграции мигрантов в общество страны пребывания.

Оснований считать, что Казахстан изменил свои оценки по указанным вопросам, нет. Время от времени официальные лица Казахстана и сейчас возвращаются к ним в своих выступлениях и заявлениях. В то же время Казахстан продолжает придерживаться положения, согласно которому «базовая деятельность ОБСЕ основывается на уже сформировавшихся принципах, стандартах и правилах, от которых Казахстан не намерен отказываться, поскольку они воплощают дух организации»[21].

ОБСЕ в представлении гражданского общества и академического сообщества

Широкая систематическая дискуссия в гражданском обществе и академическом сообществе по вопросам ОБСЕ в Казахстане не ведется. Экспертные оценки ОБСЕ, как правило, можно найти только в специализированных исследованиях, например, таких как исследование Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ «Центральноазиатские нарративы об ОБСЕ»[22]. Мнения об ОБСЕ широко варьируются, и не существует четко определенной общей точки зрения.

Большинство представителей экспертного сообщества, близкого к правительственным кругам, соглашается с тем, что деятельность ОБСЕ важна, но ее проекты должны быть больше ориентированы на такую деятельность, как поддержка правоохранительных органов или пограничной службы. Представители независимого академического сообщества и гражданского общества считают, что ОБСЕ мало занимается вопросами прав человека и что большинство ее проектов и программ в этой области носят декларативный характер и лишены реального содержания.

Представители академического сообщества критично оценивают проекты ОБСЕ в Казахстане, отмечая, что они ограничены в масштабах и формах их реализации по причине чрезмерной формализация деятельности организации. Они отмечают, что темы, повестка дня и участники проектов и мероприятий проходят многоступенчатый процесс согласования между официальными структурами Казахстана и организации и внутри них, что приводит к потере критического содержания и актуальности. Экспертами указывается, что деятельность ОБСЕ в основном носит реактивный характер, она осуществляется в ответ на запросы государственных органов и вряд ли может реально повлиять на качество работы государственной службы. Они указывают на отсутствие данных о том, как организованные ОБСЕ зарубежные визиты и обучающие туры для государственных служащих, серии «круглых столов»

и тренингов влияют на качество работы министерств, и ставят под сомнение содержание и актуальность их рекомендаций.

Проблема, по мнению экспертов и активистов, состоит и в том, что трудно определить реальных бенефициаров деятельности ОБСЕ. Так, они критиковали встречу действующего Председателя ОБСЕ Линде с представителями гражданского общества Казахстана за ее закрытый характер и непрозрачную процедуру отбора участников[23]. Высказывается также критика в адрес как приглашаемых ОБСЕ зарубежных экспертов, так и сотрудников программ в связи с их некомпетентностью и неосведомленностью о ситуации в Казахстане, что негативно влияет на имидж ОБСЕ.

Наряду с этой критикой представители гражданского общества и академических кругов отмечают положительные стороны деятельности ОБСЕ как в Казахстане, так и в целом. Они подчеркивают ее эффективность в содействии развитию сотрудничества государств-участников в военно-политическом, экономическом и экологическом измерениях безопасности. Они также положительно отмечают, что ОБСЕ предоставляет независимым организациям гражданского общества площадку для выражения их позиций, в первую очередь по вопросам человеческого измерения, например, на ежегодном Совещании по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения в Варшаве.

Заглядывая в будущее

В среднесрочной перспективе подход и уровень участия Казахстана в ОБСЕ вряд ли изменятся. Он будет декларировать приверженность целям и ценностям организации и позиционировать ОБСЕ как один из своих внешнеполитических приоритетов. Но при этом ОБСЕ будет рассматриваться не как ключевой институт, а как одна из различных европейских и евразийских организаций.

Казахстан будет продолжать использовать ОБСЕ как дипломатическую площадку для повышения своего международного авторитета, в том числе путем лоббирования создания тематического центра ОБСЕ в Казахстане и продвижения своих дипломатов на ключевые посты в организации. Он и дальше будет поощрять региональные и субрегиональные проекты ОБСЕ, особенно в экономическом и экологическом измерении, в том числе по развитию транспортных коридоров, соединяющих Азию и Европу. Наконец, Казахстан будет и впредь придавать большое значение посредничеству и урегулированию конфликтов, особенно в Центральной Азии и Афганистане.

Примечания

1 Cooper R. Russia, the West and Global Civilization // Russia and the West at the Millennium: Global Imperatives and Domestic Policies / S. Medvedev, A. Konovalov, S. Oznobishchev (eds.). – Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2003. – P. 22.

2 См. Президент Республики Казахстан. Указ от 29 августа 2008 года № 653 «О Государственной программе “Путь в Европу” на 2009-2011 годы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U080000653_.

3 Президент Республики Казахстан. Указ от 29 сентября 2017 года № 554 «Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000554.

4 Выступление Министра иностранных дел РК Б. Атамкулова в ходе неформального СМИД ОБСЕ // Посольство Республики Казахстан в Украине. – 2019. – 10 июля. URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-kiev/press/news/details/49963?lang=ru.

5 Правительство Республики Казахстан. Постановление от 31 декабря 2020 года № 953 «Об утверждении Комплексного плана по реализации государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2021-2023 годы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000953.

6 Постоянный совет ОБСЕ. Решение № 1364. Продление срока действия мандата Программного офиса ОБСЕ в Нур-Султане // Официальный сайт ОБСЕ. – 2019. – 19 декабря. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/c/e/444271.pdf.

7 Президент Республики Казахстан. Указ от 6 марта 2020 года № 280 «О Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2020-2030 годы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000280.

8 Anghelescu A.-M. Does It Matter That the New OSCE High Commissioner for National Minorities Is from Kazakhstan? // The Diplomat. – 2020. – 16 December. URL: https://thediplomat.com/2020/12/does-it-matter-that-the-new-osce-high-commissioner-for-national-minorities-is-from-kazakhstan/.

9 Саммит ОБСЕ-2010: Казахстан как региональный и мировой лидер // Библиотека Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. 2020. 7 декабря. URL: https://elbasylibrary.gov.kz/ru/news/sammit-obse-2010-kazahstan-kak-regionalnyy-i-mirovoy-lider. См. также: Международная онлайн-конференция «Астанинский саммит ОБСЕ 2010: историческое значение и актуальность» // Министерство иностранных дел Республики Казахстан. 2021. 19 февраля. URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/163332?lang=ru.

10 Казахстанский дипломат избран Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств // Министерство иностранных дел Республики Казахстан. 2020. 4 декабря. URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/131951?lang=ru.

11 Внешнеполитические инициативы Казахстана представлены в ходе заседания СМИД ОБСЕ // Посольство Республики Казахстан в Украине. 2019. 6 декабря // https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-kiev/press/news/details/51524?lang=ru.

12 Председатель ОБСЕ прибыла в Казахстан // Хабар 24. – 2021. – 12 апреля. URL: https://24.kz/ru/news/policy/item/467167-predsedatel-obse-pribyla-v-kazakhstan.

13 Постоянный совет ОБСЕ. Решение № 1364. Продление срока действия мандата Программного офиса ОБСЕ в Нур-Султане.

14 Казахстан укрепляет сотрудничество со странами Центральной Азии в рамках ОБСЕ // Посольство Республики Казахстан в Республике Австрия, Постоянное Представительство при международных организациях в городе Вена. 2020. 21 мая. URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-vienna/press/news/details/kazahstan-ukreplyaet-sotrudnichestvo-so-stranami-centralnoy-azii-v-ramkah-obse?lang=ru.

15 Нурсултан Назарбаев предложил новую геополитическую реальность «Три Д» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан «Акорда». 2019. 27 апреля. URL: https://www.akorda.kz/ru/events/international_community/foreign_visits/nursultan-nazarbaev-predlozhil-novuyu-geopoliticheskuyu-realnost-tri-d.

16 СМИД ОБСЕ: на повестке дня усиление роли ОБСЕ в решении вопросов глобальной и региональной безопасности // Министерство иностранных дел Республики Казахстан. 2017. 8 декабря. URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/30397?lang=ru.

17 Кайрат Абдрахманов встретился с Генеральным секретарем ОБСЕ // Baige News. – 2018. – 11 октября. URL: https://baigenews.kz/news/kairat_abdrahmanov_vstretilsya_s_generalnim_sekretarem_obse/.

18 Конырова К. Казахстан вышел с инициативой о необходимости созыва нового саммита ОБСЕ // Информационное агентство «Inbusiness.kz». – 2021. – 19 февраля. URL: https://inbusiness.kz/ru/news/kazahstan-vyshel-s-iniciativoj-o-neobhodimosti-sozyva-novogo-sammita-obse.

19 Выступление Министра иностранных дел РК Б. Атамкулова в ходе неформального СМИД ОБСЕ.

20 Назарбаев Н. Судьба и перспективы ОБСЕ // Известия. – 2010. – 28 января. URL: https://iz.ru/news/357755.

21 Там же.

22 Chernykh I., Burnashev R., Dzardanova S. et al. Central Asian Narratives on the OSCE. Research report of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2019.

23 Председатель ОБСЕ встретилась в Нур-Султане с представителями гражданского общества // Радио Азаттык. – 2021. – 13 апреля // https://rus.azattyq.org/a/31201040.html.

Швеция и ОБСЕ

*Ларс-Эрик Лундин**

Аннотация

Приняв обязанности Председателя ОБСЕ в 2021 году, Швеция предложила организации вернуться к основам, сосредоточившись на соблюдении принятых в рамках организации обязательств и ключевых принципов, закрепленных в хельсинкском Заключительном акте 1975 года. Несоблюдение этих принципов Швеция воспринимает как угрозу для европейской безопасности в целом и безопасности Швеции в частности. Поэтому в период своего председательства страна сосредоточила внимание на трех приоритетах: сохранении системы европейской безопасности, укреплении всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности, в частности, в том, что касается ее «человеческого измерения», и содействии урегулированию конфликтов путем осуществления политики «малых шагов» при непосредственном и активном участии Председателя. Шведское государство уделяет особое внимание феминистской составляющей внешней политики, рассматривая в качестве фундаментальной цели обеспечение гендерного равенства и повышение роли женщин в деятельности ОБСЕ по обеспечению мира и безопасности.

Возвращение к основам

Одним из главных побудительных мотивов выдвижения кандидатуры Швеции на председательство в ОБСЕ в 2021 г. было стремление поддержать многосторонний подход, который после окончания Второй мировой войны стал важной частью внешней политики страны[1]. Министр иностранных дел Швеции Анн Линде заявила, что руководящим принципом председательства Швеции будет «возвращение к основам», имея в виду необходимость восстановить уважение к фундаментальным принципам организации и обеспечить ее дееспособность[2].

Швеция обладает сорокалетним опытом содействия успешному функционированию ОБСЕ. В 1984–1986 гг. она в течение трех лет принимала стокгольмскую конференцию, сыгравшую роль первопроходца в сфере контроля над вооружениями и мер укреплению доверия и безопасности. В 1993 г. она стала одним из первых Председателей ОБСЕ. С 2001 по 2004 г. Рольф Экеус занимал один из ведущих постов в организации в качестве Верховного комиссара по делам национальных

* Ларс-Эрик Лундин
Стокгольмский международный институт исследования проблем мира (SIPRI),
larserik.lundin@gmail.com.

меньшинств. Швеция неизменно участвует в коллективных усилиях по укреплению ОБСЕ как международной организации, несмотря на отсутствие у нее общепризнанной международной правосубъектности. Готовясь к своему председательству, шведская делегация в Вене в 2020 г. работала вместе с албанским Председателем, внося свой вклад в повседневную деятельность ОБСЕ и принятие решений. Учитывая пандемию коронавируса и летний кризис руководства ОБСЕ, 2020 год был сложным для организации.

Заявленное Швецией намерение вернуться к основам относится прежде всего к восстановлению уважения к фундаментальным принципам, закрепленным в хельсинкском Заключительном акте 1975 г. и парижской Хартии 1990 г. Обязательства, принятые в этих исторических документах на основе консенсуса, стали фундаментом для обеспечения демократии, прав человека и верховенства права во всем регионе от Ванкувера до Владивостока. Государства-участники подтвердили эти обязательства на саммите ОБСЕ в Астане в 2010 г.[3], но как на Востоке, так и на Западе мы все еще сталкиваемся с отступлениями от них. Речь идет в том числе об отступлениях от принципов суверенного равенства и территориальной целостности государств, что Швеция воспринимает как угрозу для европейской системы безопасности в целом и своей национальной безопасности в частности. Поэтому обеспечение соблюдения основополагающих принципов – важнейший элемент политики безопасности Швеции и ее ожиданий, связываемых с ОБСЕ.

В центре внимания — «жесткая» безопасность

В широком контексте шведской политики безопасности сегодня считается, что ситуация в сфере безопасности в регионе ОБСЕ в последние годы стала более сложной. В конце 1990-х гг. Швеция еще считала, что подходы государств-участников к демократии, правам человека и верховенству права сближались. Временами то тут, то там наблюдались отступления от этой тенденции, но в целом казалось, что ситуация постепенно улучшалась. Региональные конфликты были сосредоточены, по мнению Швеции, на периферии региона ОБСЕ, в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Однако через несколько лет после начала нового тысячелетия противодействие России так называемым «цветным революциям» в Украине и Грузии стало сигналом того, что многообещающая ситуация, сложившаяся по окончании «холодной войны» постепенно стала меняться в худшую сторону. Аннексию Крыма (части территории одного из государств-участников) военным путем Швеция восприняла как серьезное предупреждение о деградации обстановки в области безопасности в регионе ОБСЕ.

Для Швеции отступление от соблюдения ключевых принципов ОБСЕ в последние годы имеет серьезные военные последствия. Ее беспокоит опасность военной эскалации, не в последнюю очередь с учетом огромных ядерных арсеналов, раз-

мещенных в европейской части России. Напряженная обстановка, сложившаяся в Беларуси в 2021 г., приблизила проблемы предотвращения и урегулирования конфликтов к границам Швеции. Быстрое развитие военных технологий и других инструментов применения силы, в том числе в киберпространстве, также приблизило к Швеции затяжные конфликты в регионе ОБСЕ. Страдания людей в условиях возобновившегося вооруженного противостояния вокруг Нагорного Карабаха продемонстрировали разрушительный потенциал таких конфликтов.

На этом фоне Швеция восстанавливает свою запущенную систему территориальной обороны страны и укрепляет двустороннее и многостороннее сотрудничество[4]. С 1994 года она участвует в программе НАТО «Партнерство ради мира». Как страна—член ЕС она имеет юридические обязательства о солидарности, дополненные односторонней декларацией о солидарности со странами Северной Европы, к которым относятся в том числе не входящие в ЕС Исландия и Норвегия. Наконец, Швеция и США подписали заявление о намерениях относительно двустороннего оборонного сотрудничества. Особенно тесное оборонное сотрудничество связывает страну с Финляндией.

В то же время Швеция считает, что сдерживание должно быть дополнено усилиями по укреплению доверия. Согласно официальной политике Швеции, переговоры по вопросам «жесткой», военной безопасности, в том числе о ядерном оружии не должны вестись без участия наиболее важных держав на основе формального равенства. Именно здесь свою роль может сыграть ОБСЕ как форум, в рамках которого Запад и Восток могут поддерживать диалог и сотрудничество.

Швеция поддерживает укрепление ОБСЕ как площадки для сотрудничества в таких форматах, как «структурированный диалог» по современным и будущим вызовам и рискам для безопасности. «Структурированный диалог» предоставляет возможность для прямого общения между представителями 57 государств на уровне экспертов. В продолжение своей деятельности в качестве председателя Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности в 2018 г.[5], Швеция содействует усилиям, направленным на укрепление контроля над вооружениями, а также на сохранение жизнеспособности и эффективное функционирование Венского документа и Договора по открытому небу[6]. Однако начать предметный диалог по этим вопросам сложно, поскольку Россия и другие крупные державы противятся обсуждению их военных потенциалов, особенно ядерных в рамках многосторонних переговоров. Тем не менее, поскольку Россия начала серьезно противодействовать процессам расширения ЕС и НАТО, необходимость возродить всеобъемлющий диалог становится все более насущной.

Как Председатель ОБСЕ Швеция считает приоритетными усилия по урегулированию затяжных конфликтов в регионе ОБСЕ. Важными задачами остаются поддержание режима прекращения огня в Украине и обеспечение прогресса в урегулировании приднестровского конфликте в Молдове. Швеция давно видит опасность распространения конфликтов, продолжающихся в странах за пределами региона

ОБСЕ, включая Афганистан. Действующий Председатель обсуждала эту проблему в ходе общения с коллегами из Центральной Азии.

Отстаивание «человеческого измерения» ОБСЕ

«Человеческое измерение» с самого начала было важной частью всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности и имеет центральное значение для Швеции. Оно включает вопросы прав человека, демократии и верховенства права, но связано также с экономико-экологическими принципами второго измерения ОБСЕ и, конечно, с проблематикой прав национальных меньшинств и безопасности человека, которая традиционно относится к первому измерению ОБСЕ – безопасности. Приверженность Швеции нормам, принятым в рамках «человеческого измерения» и закрепленным в парижской Хартии 1990 г. и последующих документах ОБСЕ, принятых после окончания «холодной войны», была необходимым условием для успешной интеграции страны в международное сообщество. Эта приверженность воплотилась в международно-правовых обязательствах, принятых Швецией в рамках различных международных организаций, включая ЕС и Совет Европы.

В настоящее время вопросы «человеческого измерения» ОБСЕ вызывают трения между государствами-участниками, поэтому политика Швеции в данной области определяется как озабоченностью, так и амбицией. Обсуждение в ОБСЕ обязательств в области «человеческого измерения» теперь касается не только восточной части региона. В его западной части также наблюдается отступление от принятых в рамках организации обязательств, о чем свидетельствуют проявления популизма и ксенофобии, усилившиеся особенно после миграционного кризиса 2015 г. Это – деликатный вопрос для Швеции в контексте как ее предстоящего в 2023 г. председательства в Совете ЕС, так и сотрудничества с Польшей, председательствующей в ОБСЕ в 2022 г.

Правительство Швеции считает, что ОБСЕ предпринимает еще недостаточно усилий для выполнения по крайней мере одного из ее обязательств – повышения роли женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов и в миростроительстве. Хотя в реализации глобальной повестки дня «Женщины и мир и безопасность», инициированной резолюцией 1325 Совета Безопасности ООН, за последние два десятилетия был достигнут очень скромный прогресс, Швеция считает, что данное направление сотрудничества между государствами—участниками ОБСЕ не безнадежно даже в условиях современного политического климата. Об этом свидетельствует, в частности, посвящение Экономико-экологического форума ОБСЕ проблемам расширения экономических прав и возможностей женщин.

Политика малых шагов

Швеция стала Председателем ОБСЕ в условиях неопределенности возможных последствий внутриполитических изменений в ключевых странах (к примеру, в результате избрания Джо Байдена президентом США) для функционирования многосторонних организаций и ОБСЕ. С учетом этого подход шведского Председателя заключался в том, чтобы предпринимать малые шаги, подкрепляемые частым взаимодействием на уровне министров.

Действующий Председатель, министр иностранных дел Анн Линде, сделала ряд публичных заявлений, в том числе в Совете Безопасности ООН[7], и часто посещала районы конфликтов. Она провела двустороннюю встречу с министром иностранных дел России[8] и выступила на обширных слушаниях, организованных Хельсинкской комиссией США[9]. В начале 2021 г. вместе со своими специальными представителями она предприняла ряд поездок на места[10].

Шведская председательствующая сторона считала важным взаимодействие с институтами ОБСЕ и полевыми операциями, чтобы определить области потенциального взаимодействия и прогресса в современных политических условиях, избегая дублирования с деятельностью других международных организаций. Основное внимание уделялось работе на местах и усилению внимания к вопросам безопасности на уровне общин. Примером такой деятельности моет служить поддержка, оказываемая Программным офисом ОБСЕ в Бишкеке женским организациям, стремящимся снизить остроту проблемы межэтнического насилия в Оше и других населенных пунктах на юге Кыргызстана. В регионах, в которых сохраняются латентные конфликты, таких как Центральная Азия, Швеция стремится содействовать их урегулированию.

Заключение и рекомендации

Шведский подход к безопасности характеризуется стремлением обходить политические препятствия, проводя политику «малых шагов». Исходя из уроков, извлеченных страной в период ее председательства, можно сформулировать ряд рекомендаций, реализация которых будет способствовать дальнейшему движению ОБСЕ вперед[11]. Швеция пришла к выводу о том, что сначала следует достичь согласия о порядке действий и уже затем – по существу вопроса, и что проблемы следует решать исходя из местных условий, а не искать их глобальные решения. Пользу принесло сосредоточение усилий в тех областях сотрудничества, которые вызывают меньше всего споров, таких как второе (экономическое и экологическое) измерение или противодействие общим, в частности, транснациональным угрозам и вызовам. Швеция считала важным наладить диалог со столицами (а не только в Вене) и использовать неформальные каналы для общения. Наконец, деятельность Швеции

в качестве Председателя ОБСЕ в условиях пандемии коронавируса потребовала творческого подхода в том, что касается методов продолжения работы, несмотря на кризис, используя, в частности, новые возможности в области цифровой коммуникации. Такие инновации следует развивать и дальше, чтобы превратить ОБСЕ в центр диалога между государствами-участниками и гражданским обществом.

Примечания

1 Интервью и дискуссии с представителями Председателя проводились неофициально. Серия из одиннадцати подкастов, подготовленных автором с участием официальных представителей Председателя и ключевых экспертов, доступна в виде плейлиста SoundCloud. URL: https://soundcloud.com/lars-erik-lundin/sets/podcasts-om-osse. См. также: Folk och Försvar [Люди и оборона], “The OSCE and the future of European security” // YouTube. 2021. 6 May. URL: https://www.youtube.com/watch?v=9zNlUa_OpKY&gtk.

2 См.: Helsinki Commission, Hearing: Sweden’s Leadership of the OSCE // YouTube. 2021. 11 June. URL: https://www.youtube.com/watch?v=iCsDyle6Xng&t=4s&gt.

3 Астанинская юбилейная декларация: на пути к сообществу безопасности. 2 декабря 2010 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/ru/cio/74990.

4 Objectives for Swedish total defence 2021–2025 – Government bill ‘Totalförsvaret 2021–2025’ // Government Offices of Sweden. 2020. 18 December. URL: https://www.government.se/government-policy/defence/objectives-for-swedish-total-defence-2021-2025---government-bill-totalforsvaret-20212025/.

5 Address by Mr. Jan Salestrand, State Secretary to the Minister for Defence, Sweden, at the opening session of the Forum for Security Co-operation, Vienna, September 5, 2018. Document FSC.DEL/145/18, 6 September 2018 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/393464.pdf.

6 Johan Huovinen on confidence- and security-building measures in the OSCE // SoundCloud, December 2020. URL: https://soundcloud.com/lars-erik-lundin/forutsattningarna-for-fortroende-och-sakerhetsskapande-atgarder-i-osse. См. также заявления Анн Линде на слушаниях Хельсинкской комиссии США (начиная с 32 минуты): Appearance at Helsinki Commission by Ann Linde // YouTube. 2021. 11 June. URL: https://www.youtube.com/watch?v=iCsDyle6Xng&t=4s.

7 Briefing by H.E. Ms. Ann Linde, Minister for Foreign Affairs of Sweden and OSCE Chairperson-in-Office to the United Nations Security Council // Government Offices of Sweden. 2021. 10 March. URL: https://www.government.se/speeches/2021/03/briefing-by-h.e.-ms.-ann-linde-minister-for-foreign-affairs-of-sweden-and-osce-chairperson-in-office-to-the-united-nations-security-council/.

8 OSCE Chairperson-in-Office Ann Linde discusses OSCE agenda with Russian Foreign Minister Lavrov in Moscow // Официальный сайт ОБСЕ. 2021. 3 February. URL: https://www.osce.org/chairmanship/477439.

9 Выступление Линде в Хельсинкской комиссии с кратким изложением итогов деятельности и приоритетов Председателя в первые пять месяцев см.: Hearing: Sweden’s Leadership of the OSCE // YouTube. 2021. 11 June. URL: https://www.youtube.com/watch?v=iCsDyle6Xng&t=4s&gt.

10 См., в частности: OSCE Chairperson-in-Office Linde concludes official visit to Ukraine // Официальный сайт ОБСЕ. 2021. 16 June 2021. URL: https://www.osce.org/chairmanship/489845&gt-.

11 Данные предложения основаны на результатах проведенного автором анализа, получивших положительный отклик со стороны представителей председательствующей стороны. Однако они не предвосхищают возможные результаты, которые могут быть достигнуты на встрече Совета министров ОБСЕ.

Польша и ОБСЕ

*Лукаш Кулеса**

Аннотация

Все больше ощущая угрозу в связи с развитием ситуации в области безопасности к востоку от ее границ и стремясь получить ощутимые гарантии безопасности, Польша склонна считать ОБСЕ малозначимой организацией. Однако утверждение ее кандидатуры на председательство в ОБСЕ в 2022 г. временно изменило отношение Варшавы к ОБСЕ, которая в остальном в польской внешней политике и политике безопасности остается в тени НАТО и ЕС. Несмотря на ограниченный общественный, экспертный и академический интерес к ОБСЕ, Польша ценит уникальные особенности организации и намерена активно участвовать в ее работе в рамках всеобъемлющего подхода к безопасности с акцентом на повышение эффективности военно-политического измерения и роли ОБСЕ в зонах конфликтов, особенно в Восточной Европе. В то же время с учетом крайне враждебных отношений между государствами-участниками и внутренних проблем, сказывающихся на функционировании ОБСЕ, Польша не возлагает больших надежд на способность организации решать важнейшие проблемы безопасности в Европе.

Введение

Значимость ОБСЕ для Польши временно возросла после утверждения ее кандидатуры на председательство в организации в 2022 г. В качестве будущего председателя Польша расширила свое участие в работе ОБСЕ. С января 2021 г. она входит в «тройку» и председательствует в Группе ОБСЕ для средиземноморских партнеров по сотрудничеству. Вполне вероятно, что 2022 год станет для польской дипломатии «годом ОБСЕ». Как заявил в июле 2021 г. министр иностранных дел Збигнев Рау, Польша «приложит все усилия для оказания содействия государствам-участникам в развитии диалога на основе принципов и обязательств ОБСЕ»[1]. Тем не менее возрастание внимания к организации не следует воспринимать как свидетельство серьезного сдвига в восприятии Польшей значимости организации или ее готовности возглавить новаторские инициативы в ОБСЕ.

* Лукаш Кулеса
Польский институт международных отношений, kulesa@pism.pl.

Лукаш Кулеса

Место ОБСЕ во внешней политике и политике безопасности Польши

Все больше ощущая угрозу в связи с развитием ситуации в сфере безопасности к востоку от ее границ и стремясь получить ощутимые гарантии безопасности, Польша не склонна полагаться на ограниченные возможности ОБСЕ. Еще до оккупации Россией Крыма ее роль во внешней политике и политике безопасности страны была практически незаметна в сравнении с НАТО и ЕС[2]. Политика безопасности страны базируется на четырех взаимодополняющих основах: членство в НАТО и ЕС, партнерство в сфере безопасности с США и региональное сотрудничество в сфере безопасности. После ухудшения отношений с Россией для Польши существенно возросло значение структур и отношений, которые обеспечивают ей надежные возможности для сдерживания и влияния. В этих условиях ОБСЕ имеет ограниченную ценность по сравнению с НАТО как поставщиком твердых гарантий безопасности и ЕС с его всеобъемлющим Восточным партнерством и восточной политикой в отношении России и Центральной Азии.

ОБСЕ часто упоминается в польских документах стратегического планирования, хотя ее роль не прописана в деталях. Например, Стратегия национальной безопасности до 2020 г. предусматривает лишь, что Польша будет «предпринимать шаги для повышения эффективности [...] Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе как жизненно важной части системы европейской безопасности, основанной на сотрудничестве»[3]. Если не считать публикации бывшего министра иностранных дел и специалиста по вопросам международной безопасности профессора Адама Даниэля Ротфельда, интерес к ОБСЕ со стороны общественности, СМИ, экспертов и ученых невелик[4]. Польская делегация в Парламентской ассамблее ОБСЕ активна, но ни парламент, ни его комитеты по иностранным делам в последнее время не проводили слушания по тематике ОБСЕ.

Однако это не делает ОБСЕ неактуальной для Польши. Страна признает ее особую роль как региональной организации по безопасности, основанной на хорошо разработанном комплексе общих принципов и обязательств, с инклюзивным членством и важными историческими достижениями. Организация является одной из опор основанного на правилах международного порядка, в поддержании которого Польша заинтересована. Объясняя причины выдвижения кандидатуры страны на пост председателя ОБСЕ, министр иностранных дел Яцек Чапутович отметил, что Польша высоко ценит роль организации в укреплении стабильности в Европе и готова выступать в качестве «беспристрастного посредника», содействующего развитию сотрудничества[5].

К тому же существует прямая связь между повесткой дня ОБСЕ и региональными приоритетами внешней политики и политики безопасности Польши. В первую очередь это касается Восточной Европы и Южного Кавказа, Западных Балкан и Центральной Азии. Первое (военно-политическое) измерение безопасности в деятельности организации важно для достижения целей Польши по повышению транс-

парентности и предсказуемости военной деятельности. Наконец, ОБСЕ остается форумом, на котором Польша может артикулировать свою позицию по важным вопросам европейской безопасности и оказывать дополнительное давление на белорусский режим и Россию.

Восприятие роли и возможностей ОБСЕ

Польша исходит из того, что регион ОБСЕ сталкивается с рядом вызовов, включая продолжающиеся конфликты, политические кризисы и субрегиональные очаги напряженности, ряд транснациональных угроз и проблемы, вызванные пандемией коронавируса. Однако сама ОБСЕ не рассматривается ею как организация, способная сыграть решающую роль в решении этих проблем. Поэтому Польша придерживается прагматичного, приземленного подхода к роли и повестке дня ОБСЕ. Она настороженно относилась к призывам наделить ОБСЕ статусом центральной организации в системе европейской безопасности или функциями по координации деятельности других региональных организаций. Это противоречило бы той центральной роли, которую Варшава в своей внешней политике отводит НАТО и ЕС, и способствовало бы повышению влияния России. Польша также не разделяет мнение о том, что некоторые из основополагающих принципов хельсинкского Заключительного акта, парижской Хартии и других документов ОБСЕ утратили свое значение и что государства не должны быть подотчетны организации, а самой ОБСЕ следует просто принять тот факт, что ряд государств-участников являются авторитарными режимами.

Польша не возлагает больших надежд на способность ОБСЕ урегулировать кризисы в сфере европейской безопасности. В условиях оккупации Россией Крыма и ее присутствия в регионах Донецка и Луганска, а также российско-грузинского, нагорнокарабахского и приднестровского конфликтов интересы вовлеченных в них сторон сильно расходятся, а организация не имеет ни политического веса, ни инструментов, необходимых для того, чтобы повлиять на позиции сторон и обеспечить прочное урегулирование. Однако она может использовать свой инструментарий урегулирования конфликтов для стабилизации обстановки в этих регионах, смягчения гуманитарных проблем и содействия диалогу. В этом отношении, например, положительно оценивается роль Специальной мониторинговой миссии (СММ) ОБСЕ в восточной Украине (Польша внесла свой вклад в работу миссии, командировав в ее состав свой персонал и обеспечив вакцинацию сотрудников СММ в июне 2021 г.)[6], но для долгосрочного урегулирования кризиса, с точки зрения Польши, в первую очередь потребуется изменение российской политики. Война в Нагорном Карабахе 2020 г. между Азербайджаном и Арменией также показала границы возможностей ОБСЕ в острой кризисной фазе «конфликтного цикла».

Не следует ожидать, что ОБСЕ можно будет оградить от влияния эскалации напряженности в отношениях между государствами-участниками. Польша сама не уклоняется от критики государств, которые, по ее мнению, нарушают принципы и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ. Она выступает за тесную координацию и согласование политических позиций стран НАТО и ЕС в Вене. В то же время она выражает озабоченность политизацией практически всех аспектов функционирования ОБСЕ, включая обсуждение бюджета и, казалось бы, рутинное продление мандатов полевых операций.

В Польше видят проблему в увязывании отдельными государствами не связанных или слабо связанных друг с другом вопросов для получения дополнительных рычагов влияния в ходе переговоров. Порой это приводит к тому, что организация становится заложницей требований одного государства-участника, часто касающихся очень локальных вопросов. Бывший Генеральный секретарь ОБСЕ Томас Гремингер приводит пример такой ситуации: блокирование реформы бюджетного процесса из-за разногласий по поводу оговорки в распространяемых в ОБСЕ документах о том, что секретариат «не несет ответственности за содержание»[7]. Следствием такого подхода стал кризис, возникший в 2020 г. вокруг продления мандатов глав институтов ОБСЕ и секретариата. Начавшись с возражений одного государства против продления мандата главы одного из институтов ОБСЕ, этот спор перерос в более масштабный кризис, который привел к тому, что в июле 2020 г. не были продлены полномочия Генерального секретаря, Представителя по вопросам свободы СМИ, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и директора Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)[8].

Одним словом, Польша рассматривает ОБСЕ как важный, но не центральный элемент архитектуры европейской безопасности и соответствующим образом корректирует связываемые с организацией ожидания и взаимодействие с ней. Несмотря на имеющиеся недостатки, нормативная база ОБСЕ и ее всеобъемлющий подход к безопасности рассматриваются как положительные факторы. Польша также ценит практический вклад организации на местах, особенно в зонах конфликтов.

Участие Польши

Польша имеет достойный опыт взаимодействия с ОБСЕ. На ее территории располагается БДИПЧ и проходит ежегодное Совещание по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения – крупнейшая в Европе регулярная встреча по правам человека. В 1998 г. Польша председательствовала в ОБСЕ, а польские дипломаты занимали важные посты в организации. Посол Адам Коберацкий в 2011–2015 гг. возглавлял Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов, а посол Анджей Каспшик с 1996 г. является личным представителем действующего

Председателя ОБСЕ по конфликту, являющемуся предметом рассмотрения на Минской конференции ОБСЕ (Нагорный Карабах).

Решение предложить свою кандидатуру на председательство в ОБСЕ свидетельствует о том, что Польша исходит из того, что ответственность за европейскую и евразийскую безопасность не позволяет ей ограничиваться только членством в НАТО и ЕС. Этот вывод согласуется с более широкими международными амбициями Польши, являвшейся в 2018–2019 гг. непостоянным членом Совета Безопасности ООН. В этот период страна сосредоточила внимание на темах, имеющих отношение к ее предстоящему председательству в ОБСЕ: укрепление международного права, защита гражданского населения в вооруженных конфликтах и ситуация в области безопасности в Восточной Европе. Представляя в июле 2021 г. контуры программы председательства Польши в ОБСЕ в 2022 г., министр иностранных дел Рау аккуратно сформулировал три цели, примерно соответствующие трем измерениям ОБСЕ: 1) поддержка деятельности ОБСЕ по урегулированию конфликтов, 2) реагирование на вызовы после пандемии коронавируса на основе эффективного мультилатерализма и 3) полное использование потенциала организации для обеспечения выполнения принятых в ее рамках общих обязательств.

Военно-политическое измерение было самым важным направлением деятельности Польши после общего ухудшения ситуации в сфере безопасности в Центральной Европе. Польша активно участвует в «структурированном диалоге» и в работе Форума по сотрудничеству в области безопасности, поднимая проблему несоответствия положений Венского документа 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности современной деятельности вооруженных сил. Эта проблема стала актуальной в результате того, что, по мнению Польши, Россия выборочно выполняет или обходит важные положения Венского документа, заявляя, в частности, что проводимые ею военные учения не достигают пороговых значений для предварительного уведомления и приглашения наблюдателей, а также проводя крупномасштабные внезапные проверки боеготовности. Польша привлекала внимание к возросшей опасности военных инцидентов и призывала пересмотреть положения Венского документа, касающиеся уменьшения опасности, включая процедуры сотрудничества в отношении опасных инцидентов военного характера и необычной военной деятельности. Польша последовательно поддерживает модернизацию Венского документа. Она сформулировала свои предложения на этот счет, которые вошли в совместное предложение, выдвинутое группой государств в 2019 г.[9] Поскольку Россия блокирует модернизацию Венского документа, Польша поддерживает идею применения добровольных мер по обеспечению транспарентности военной деятельности, включая проведение брифингов о военных учениях и деятельности.

Польша обеспокоена демонтажем европейской архитектуры контроля над вооружениями, являющейся неотъемлемой частью всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности. Она обвиняла Россию в подрыве Договора об обычных вооруженных силах в Европе и Договора о ракетах средней и меньшей дальности. Поддержи-

вая продолжение действия Договора по открытому небу, она (как и Соединенные Штаты) ставила вопрос о введенных Россией ограничениях на осуществление наблюдательных полетов, особенно над территорией Калининградской области. Соответственно, Польша воздержалась от критики в адрес Соединенных Штатов после их выхода из договора в мае 2020 г., но с «разочарованием» отреагировала на заявление России о начале процедуры выхода из него в январе 2021 г.

Польша полностью поддерживает усилия по регулированию кризисов и деятельность ОБСЕ по поддержанию диалога в рамках различных форматов и процессов. В практическом плане в контексте своего председательства она планирует определить области, в которых участие ОБСЕ могло бы изменить положение дел и принести пользу пострадавшим от конфликта людям и группам населения, особенно наиболее уязвимым группам[10]. В этом отношении Польша стремится лучше координировать свою собственную программу международной помощи с деятельностью ОБСЕ.

Экономическому и экологическому измерению деятельности ОБСЕ в Варшаве уделяется меньше внимания, чем другим. Планы Польши в этой области определяются прагматичной целью увязать деятельность ОБСЕ с деятельностью других организаций, таких как ООН, ЕС и Организация экономического сотрудничества и развития. Польша ожидает, что ОБСЕ будет опираться на деятельность других организаций по поддержке устойчивого восстановления после пандемии. Она скорее всего и дальше будет подчеркивать взаимосвязь между экономическим развитием и борьбой с отмыванием денег, поддерживать усилия ОБСЕ в этом отношении, подчеркивая свой собственный опыт в ужесточении фискальной системы и сокращении теневой экономики.

В том, что касается борьбы с изменением климата, Варшава скорее всего обратит внимание на результаты 24-й Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, которая состоялась в Польше в 2018 г., и особенно на принятый в Катовице Свод правил по реализации парижского климатического соглашения. В этой связи Польша подчеркивает важность «справедливого перехода», предполагающего защиту интересов стран, использующих различные источники энергии, и регионов, все еще зависящих от ископаемых видов топлива и углеродоемких отраслей промышленности. С этим вопросом тесно связано освещение трансграничного сотрудничества Польши в Карпатском регионе, направленного на противодействие деградации окружающей среды и защиту биологического разнообразия. В контексте экономических и экологических вопросов ОБСЕ главная цель Польши – повысить осведомленность об этих вопросах.

В рамках «человеческого измерения» Польша уделяет особое внимание ситуации в Беларуси. В сентябре 2020 г. она была в числе семнадцати государств, которые задействовали Московский механизм для расследования нарушений прав человека в этой стране. Польша по-прежнему крайне критически относится к белорусскому режиму, в том числе к преследованию им представителей польского меньшинства и журналистов[11]. Польша, скорее всего, будет настаивать на том, чтобы ситуация

в Беларуси и ее последствия занимали важное место в повестке дня ОБСЕ, и будет стремиться использовать все имеющиеся инструменты ОБСЕ, чтобы повлиять на ситуацию в Беларуси и в других потенциальных кризисных точках. Ее более широкая повестка дня в области прав человека в период председательства, по-видимому, будет включать ряд взаимосвязанных вопросов, актуальных для всех государств-участников. К ним относятся права человека в цифровую эпоху, влияние пандемии на права человека, расширение экономических прав и возможностей женщин, свобода мысли, совести, религии и убеждений, а также защита и поддержка конкретных групп, таких как инвалиды, дети и молодежь. Польша также стремится содействовать защите прав человека в зонах конфликтов. Вопрос свободных и справедливых выборах и наблюдения за ними традиционно занимает важное место в польской повестке дня в рамках ОБСЕ.

Следует отметить, что внутренние события в Польше и работа ее избирательной системы (например, во время президентских выборов 2020 г.)[12] стали предметом пристального внимания и критического анализа в рамках ОБСЕ. За последние годы Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ обращал внимание на несколько случаев, имевших место в Польше[13].

Польша стремилась выступать в качестве добропорядочного члена сообщества государств—участников организации, проявляя активность во всех измерениях и во всех основных областях деятельности ОБСЕ и внося вклад в обсуждение стратегических вопросов будущего организации. Этот вклад включал участие как на правительственном («процесс Корфу» и «структурированный диалог»), так и на экспертном уровнях (участие профессора Ротфельда в Группе видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту[14] и в Инициативе по безопасности, основанной на сотрудничестве)[15].

Польша и сценарии будущего ОБСЕ

Было бы преувеличением утверждать, что ОБСЕ занимает видное место в польской внешней политике и политике безопасности. В Польше хорошо понимают ограниченность возможностей организации и не рассчитывают на то, что современные кризисы европейской безопасности могут быть преодолены благодаря деятельности ОБСЕ или реализуемых в ее рамках отдельных инициатив (таких как подготовка «юбилейного» саммита в 2025 г.).

Как председатель ОБСЕ, Польша не рассчитывает стать движущей силой крупных перемен. Тем не менее она, похоже, искренне заинтересована в достижении скромных успехов в реализации собственных приоритетов и общей повестки дня организации, а также в беспристрастном исполнении обязанностей действующего Председателя, способствуя тем самым стабилизации региона ОБСЕ и эффективному функционированию организации. Учитывая вероятность того, что в ее деятельность

на данном посту вмешаются непредвиденные события, в 2022 г. Польше, возможно, придется больше заниматься кризисным регулированием, чем осуществлением заранее намеченной программы.

В более отдаленной перспективе Польша скорее всего сохранит свое нынешнее отношение к ОБСЕ. Организация важна для страны как форум, в рамках которого она может продолжать диалог и секторальное сотрудничество даже с недружественными государствами – особенно тогда, когда другие каналы коммуникации не работают или сильно ограничены. Хотя использование механизмов ОБСЕ может не увенчаться успехом в деле урегулирования существующих в Европе конфликтов, организация способна предоставить инклюзивную площадку для обеспечения прогресса в других областях.

В том маловероятном случае, если политические интересы США, России и ведущих европейских стран совпадут в том, что касается необходимости реального укрепления европейской безопасности, восприятие Польшей роли и значения ОБСЕ сразу изменится. Польша, вероятно, будет активно участвовать во всех обсуждениях в рамках ОБСЕ путей восстановления общеевропейской системы безопасности. Но при этом она прежде всего будет обращать внимание на свидетельства фундаментально изменившегося подхода России и не поддержит решения, которые обеспечили бы Москве слишком большую роль или предоставили бы ей право вето при принятии решений, влияющих на развитие ситуации в регионе общего соседства.

В более пессимистичном сценарии экзистенциального кризиса ОБСЕ, который мог бы быть вызван, к примеру, угрозой или фактическим выходом из организации какого-либо государства-участника[16] или препятствованием ее деятельности, Польша, конечно, попытается (вместе с другими государствами-единомышленниками) разрядить ситуацию. В то же время она вряд ли согласится принять чрезмерные требования какого-либо государства, которое попыталось бы заставить организацию адаптироваться к его предпочтениям.

Примечания

1 Minister Zbigniew Rau takes part in OSCE Permanent Council meeting in Vienna // MFA Press Office. 2021. 15 July. URL: https://www.gov.pl/web/diplomacy/minister-zbigniew-rau-takes-part-in-osce-permanent-council-meeting-in-vienna.

2 См.: Bużański M. Poland – Flexibility to Address a Broad Area of Subjects // Perceptions of the OSCE in Europe and the USA / A. Dienes, R. Krumm (eds.). – Vienna: FES Regional Office for Cooperation and Piece in Europe, 2018. P. 76-77.

3 National Security Strategy of the Republic of Poland. 12 May 2020. P. 25. URL: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/National_Security_Strategy_of_the_Republic_of_Poland_2020.pdf.

4 См., напр.: Rotfeld A. D. A Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: A New Role for the OSCE // OSCE Yearbook 2013 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2014. P. 53-66. URL: https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/13/Rotfeld-en.pdf.

5 См.: Poland to chair OSCE in 2022 // MFA Press Office. 2019. 5 December. URL: https://www.gov.pl/web/osce/poland-to-chair-the-osce-in-2022.

6 По состоянию на декабрь 2020 г. тридцать шесть польских граждан были командированы в состав СММ и один польский гражданин – в состав миссии наблюдателей ОБСЕ на украинско-российской границе.

7 См.: Greminger T. Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General // OSCE Insights. 2021. No 1 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2022. P. 5-6. URL: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911456-01/making-the-osce-more-effective-practical-recommendations-from-a-former-secretary-general?hitid=2&search-click.

8 Подробнее см.: Kemp W. Executed structures: Leadership crisis in the OSCE // Security and Human Rights Monitor. – 2020. – 14 July. URL: https://www.shrmonitor.org/executed-structures-leadership-crisis-in-the-osce/.

9 См.: Germany presents proposals to the OSCE on adjusting the Vienna document. Federal Foreign Office Press Release. 2019. 23 October. URL: https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/annen-vienna-document-osce/2259666.

10 См.: Интервью с сотрудником МИДа. Май 2021 г.

11 См.: Joint statement invoking the Moscow Mechanism in relation to serious human rights violations in Belarus // Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania. 2020. 5 November. URL: https://urm.lt/default/en/news/joint-statement-invoking-the-moscow-mechanism-in-relation-to-serious-human-rights-violations-in-belarus.

12 См.: Republic of Poland. Presidential Elections 28 June and 12 July 2020. ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report. 2020. 23 September // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/odihr/elections/poland/464601.

13 См.: Press statements of the OSCE Representative on Freedom of the Media on Poland // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/fom/statements/?filters=+im_taxonomy_vid_5:%28274%29&solrsort=ds_date%20desc&rows=10.

14 См.: Panel of eminent persons // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/networks/pep.

15 См. веб-сайт Инициативы по безопасности, основанной на сотрудничестве: https://www.cooperative-security-initiative.org/.

16 См.: Кортунов А. Уйти или остаться? Семь российских претензий к ОБСЕ // Российский совет по международным делам. 2021. 19 мая. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uyti-ili-ostatsya-sem-rossiyskikh-pretenziy-k-obse/.

Северная Македония и ОБСЕ

Ана Крстиновска[*]

Аннотация

В статье для специального выпуска ОБСЕ Insights перспективы взаимодействия Северной Македонии с ОБСЕ обсуждаются на основе анализа ожиданий страны, роли ОБСЕ в сравнении с другими международными организациями, а также проблем и возможностей, с которыми Северная Македония столкнется в период своего председательства в ОБСЕ в 2023 г. В статье утверждается, что несмотря на то, что ОБСЕ внесла существенный вклад в консолидацию страны в 1990–2000-е гг., по своей значимости для страны она уступает сегодня ЕС и НАТО. Тем не менее деятельность организации и, в частности, ее полевой операции в значительной мере способствует осуществлению реформ в Северной Македонии и тем самым – достижению ее стратегических целей, таких как вступление в ЕС и реализация целей устойчивого развития ООН. Северная Македония могла бы использовать свое председательство в 2023 г. для самоутверждения, повышения в стране интереса к ОБСЕ и, в более широком плане, для продолжения той роли, которую организация сыграла в стабилизации и трансформации страны.

Введение[1]

Республика Македония стала независимой в 1991 г. после распада Югославии. В июле 1992 г. она подписала хельсинкский Заключительный акт, а в сентябре того же года в стране была развернута полевая операция ОБСЕ, задачей которой было предотвращение распространения войн на территории бывшей Югославии. В 1993 г. деятельность ОБСЕ была дополнена миссией ООН, что позволило Северной Македонии избежать вооруженного конфликта. В результате страна считается «примером относительно успешной деятельности ОБСЕ по предотвращению конфликтов, в ходе которой прошли проверку возможности взаимодействия ОБСЕ и ООН в рамках их превентивных действий»[2].

Однако обстоятельства складывались не столь удачно после 1999 г., когда после войны в Косово и вывода Сил превентивного развертывания ООН обострение межэтнических отношений в Северной Македонии в 2001 г. вылилось во внутренний вооруженный конфликт. Хотя ОБСЕ не играла ведущую роль в обеспечении безопасности и достижении мира, ее Контрольная миссия по предотвращению рас-

* Ана Крстиновска
ESTIMA, Скопье, krstinovska@estima.mk.

пространения конфликта внесла свой вклад в раннее предупреждение, решение проблем беженцев и начало переговоров сторон в конфликте и представителей международного сообщества[3]. Мир, достигнутый в результате посреднических усилий ЕС и США в августе того же года, был скреплен охридским Рамочным соглашением (ОРС), которое заложило основы общества, основанного на этническом, религиозном, культурном и языковом разнообразии.

В течение последующих двадцати лет реализация ОРС и, в частности, мер по укреплению доверия в межэтнических отношениях была одной из главных сфер взаимодействия страны с ОБСЕ. Хотя межэтнические отношения в Северной Македонии по-прежнему вызывают крайнюю озабоченность, а установленная ОРС консоциативная модель разделения власти стала источником непрекращающихся политических кризисов[4], страна продвинулась вперед в плане примирения. Этим она отчасти обязана деятельности как Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, так и Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта (позднее она была преобразована в Миссию ОБСЕ в Скопье). После стабилизации обстановки в Северной Македонии первоначальный мандат ОБСЕ по предотвращению и урегулированию конфликтов в значительной степени исчерпал себя. Теперь организация воспринимается как партнер в процессе перехода страны к полноценно функционирующему демократическому государству.

Многолетняя деятельность развернутой в Северной Македонии полевой операции ОБСЕ и ее сотрудничество с ООН, ЕС и НАТО по урегулированию конфликтов вдохновили многочисленные исследования, посвященные эффективности созданных механизмов, их достижениям и ограничениям[5]. Эволюция мандата операции, сначала заключавшегося в предотвращении конфликта, а затем ориентированного на содействие примирению и государственному строительству, продемонстрировала способность ОБСЕ адаптироваться к меняющимся обстоятельствам и значимость ее долгосрочных операций[6]. Несмотря на наличие исследований, посвященных реализации менявшихся приоритетов миссии ОБСЕ и ее общей деятельности в Северной Македонии в 2000-е гг., а также роли ОБСЕ в конкретных областях политики[7], мало что известно об успешности и устойчивости реформ, проводившихся при поддержке ОБСЕ. Практически нет объяснений и причин двойственного отношения правительства к ОБСЕ и ее присутствию в стране.

В статье анализируются перспективы взаимодействия Северной Македонии с ОБСЕ. Какие ожидания в Северной Македонии связывают с организацией? Какое место она занимает в сравнении с другими международными организациями и каковы потенциальные области для сотрудничества? Какие возможности и проблемы стоят перед Северной Македонией в период председательства в ОБСЕ? Работа основана на официальных документах, статьях в средствах массовой информации (СМИ), отчетах и полуструктурированных интервью с представителями государственных структур Северной Македонии, гражданского общества и Миссии ОБСЕ

в Скопье. Она также основана на эмпирических наблюдениях автора во время ее работы в качестве советника по внешней политике, дипломата и чиновника в правительстве Северной Македонии в 2013-2018 гг.

Интересы Северной Македонии и ОБСЕ

Интересы, связываемые Северной Македонией с ОБСЕ, весьма прагматичны. Во многом это связано с тем, что страна еще не закончила разработку концепции своей внешней политики и приоритетов в двусторонних отношениях и многосторонних форумах[8]. Хотя ОБСЕ по-прежнему считается в Северной Македонии одной из наиболее значимых международных организаций наряду с ООН, Всемирной торговой организацией и Советом Европы, она не имеет такого стратегического значения, как ЕС и НАТО[9]. Более того, после вступления Северной Македонии в НАТО в марте 2020 г. появились признаки того, что она скорее всего сосредоточит сотрудничество в областях, связанных с безопасностью, в рамках НАТО и взаимодействия с союзниками, сократив масштабы сотрудничества с ОБСЕ. В результате центр тяжести во взаимодействии правительства с ОБСЕ постепенно смещается с первого (военно-политического) на второе (экономико-экологическое) и третье (человеческое) измерения, а сама организация по своей значимости уступает ЕС и НАТО. Тем не менее Северная Македония видит в предстоящем председательстве в ОБСЕ возможность укрепить свой международный авторитет и продемонстрировать свои институциональные возможности.

Программа реформ Северной Македонии определяется процессом ее вступления в ЕС – необходимостью привести внутреннее законодательство и стандарты в соответствие с законодательством ЕС. Учитывая, что и ЕС, и ОБСЕ осуществляют деятельность в таких сферах, как судебная система, СМИ, надлежащее управление, миграция, управление границами и права человека, деятельность ОБСЕ в стране во многом содействует ее интеграции в ЕС. Все эти направления относятся к важнейшему комплексу условий современной политики расширения ЕС[10]. Поскольку Северная Македония готовится к началу переговоров о вступлении в ЕС, она вполне может и дальше использовать помощь со стороны ОБСЕ государственным институтам в данных областях.

В то же время национальные власти иногда говорят о присутствии Миссии в Скопье как о поводе для беспокойства. Полевые операции ОБСЕ, развернутые исключительно в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии, обычно рассматриваются как «поставщики услуг в условиях кризиса, переходного периода и государственного строительства»[11]. Правительство рассматривает тот факт, что государства—участники ОБСЕ возложили на страну ответственность за председательство в организации в 2023 г., как признание того,

что ее безопасность больше не дает повода для беспокойства. Дальнейшее же присутствие полевой операции может повредить имиджу страны как «истории успеха».

Тем не менее, многолетний опыт работы миссии в Скопье и глубокое понимание местных потребностей и условий сделали возможной реализацию в Северной Македонии таких необходимых программ, как формирование многоэтнической полиции и мониторинг судебных процессов. ОБСЕ гибко реагировала на запросы как государственных институтов, так и гражданского общества, включая содействие в реализации решений парламента по обеспечению большей открытости и близости к избирателям, разработке правовой базы для организации и участия молодежи в принятии решений, а также работу с уязвимыми группами населения во время вспышки пандемии коронавируса. Прекращение работы полевой операции скорее всего привело бы к образованию значительных пробелов в этой деятельности. Поэтому на данный момент закрытие миссии не стоит в повестке дня правительства. Однако оно может поставить вопрос о том, чтобы в будущем в ее мандате приоритетное внимание уделялось содействию реформам в стране, а не предотвращению кризисов.

ОБСЕ в восприятии гражданского общества и общественности

ОБСЕ пользуется хорошей репутацией как в органах государственного управления, так и в гражданском обществе. Присутствие ОБСЕ на местах особенно важно для гражданского общества, поскольку его деятельность во многом зависит от внешней донорской помощи, и оно рассматривает миссию в Скопье как важного партнера. Однако осведомленность широкой общественности о деятельности ОБСЕ более ограничена. Отчасти это можно объяснить тем, что в процессе урегулирования деликатных ситуаций и посредничества между различными заинтересованными сторонами организация руководствуется правилами «тихой дипломатии»[12]. В отличие от подхода ЕС, в котором проведение неофициальных встреч сочетается с публичными заявлениями, призванными повлиять на общественные дискуссии и направленность принимаемых политических и стратегических решений, ОБСЕ обычно работает «за кулисами», используя свой авторитет и доступ к принимающим решения высокопоставленным лицам, которым она дает советы и рекомендации. Поэтому ее деятельность и методы, а также эффективность такого подхода часто остаются вне поля зрения общественности.

Сфера, в которой деятельность ОБСЕ пользуется безусловным признанием со стороны всех заинтересованных сторон в стране, включая широкую общественность, – это выборы. Северная Македония приглашает Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) для наблюдения за выборами на всех уровнях и на всех этапах их проведения. Наблюдательные миссии помогают укрепить доверие к тому, что выборы пройдут в соответствии с международными

стандартами. Их отчеты и рекомендации обычно принимаются в качестве ориентира как правящими, так и оппозиционными партиями разных этнических групп и включаются в ежегодные отчеты о прогрессе для Европейской комиссии. В настоящее время в Северной Македонии развернулась широкая общественная дискуссия об изменении избирательной системы. Страна могла бы воспользоваться содействием БДИПЧ в ходе разработки политической реформы, утверждения инклюзивной избирательной системы, основанной на демократических стандартах, и устранения некоторых недостатков системы разделения власти, установленной охридским Рамочным соглашением.

Наконец, большой потенциал для углубления сотрудничества между гражданским обществом и ОБСЕ существует в сфере экологии. В 2019 г. при поддержке ОБСЕ в Скопье был создан Орхусский центр. Однако осведомленность о его деятельности и его влияние пока невелики[13]. Поскольку Северная Македония отстает в выполнении своих обязательств по достижению целей в области устойчивого развития (ЦУР) ООН[14], и учитывая прямую связь между всеобъемлющим подходом ОБСЕ к безопасности и устойчивым развитием, мероприятия, проводимые Миссией в Скопье в поддержку достижения ЦУР 16 (построение миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях), а также ЦУР 4 (качественное образование), 5 (гендерное равенство) и 10 (сокращение неравенства) являются перспективным направлением сотрудничества[15].

Председательство в ОБСЕ в 2023 г.

Решение Северной Македонии предложить свою кандидатуру на председательство в ОБСЕ в 2023 г. было продиктовано желанием поднять международный авторитет страны, продемонстрировать институциональный потенциал, ожидаемый от государства—члена НАТО, стремящегося стать членом ЕС, и внести вклад в содействие выполнению принятых в рамках ОБСЕ обязательств[16]. Правительство воспринимает председательство как возможность представить страну в качестве примера в таких областях, как решение проблем межэтнических отношений и урегулирование двусторонних споров, особенно на Балканах и в Восточной Европе. Однако в этих областях сохраняется ряд проблем, что может свести на нет привлекательность подхода страны для других государств-участников. Во-первых, установленная ОРС модель разделения власти позволяет политическим партиям использовать вопросы межэтнических отношений в качестве разменной монеты в борьбе за власть. Во-вторых, Преспанское соглашение, подписанное с Грецией в 2018 г., которое обязало Республику Македония изменить свое конституционное название на Северную Македонию, не приблизило страну к вступлению в ЕС, как первоначально обещало

правительство. В-третьих, Болгария наложила вето на планы Северной Македонии начать переговоры о вступлении в ЕС из-за вопросов, связанных с национальной идентичностью страны, несмотря на то, что две страны в 2017 г. подписали договор о добрососедских отношениях.

Председательство в ОБСЕ станет для Северной Македонии самым большим вызовом в многосторонней дипломатии на сегодняшний день. От государственных институтов потребуется мобилизовать значительные ресурсы и создать инклюзивные и эффективные механизмы внутренней и внешней координации. Стране придется расширить недостаточно развитую сеть дипломатических представительств, особенно на Южном Кавказе и в Центральной Азии, и заполнить должности послов в ряде важных столиц, включая Вашингтон и Москву. Более того, несмотря на недавнюю напряженность в двусторонних отношениях, ей необходимо найти способ взаимодействия с Россией, если она хочет, чтобы ее воспринимали как «честного посредника».

Выводы и рекомендации

Хотя ОБСЕ сыграла важную роль в предотвращении конфликтов и примирении в Северной Македонии, после стабилизации обстановки и консолидации страны значение организации для нее снизилось в сравнении с ЕС и НАТО. Деятельность ОБСЕ, особенно ее Миссии в Скопье, содействует вступлению Северной Македонии в ЕС, проведению необходимых для этого реформ и достижению целей устойчивого развития ООН. Однако синергетический эффект этого взаимодействия используется недостаточно. Миссия ОБСЕ в Скопье иногда подвергается стигматизации со стороны государственных органов, а выборы являются единственной сферой, в которой деятельность ОБСЕ пользуется безусловным признанием со стороны широкой общественности. Председательство Северной Македонии в ОБСЕ в 2023 г. может способствовать повышению осведомленности об ОБСЕ в стране, укреплению международного авторитета Северной Македонии, повышению роли организации в процессе демократических преобразований и расширению политической поддержки интеграции Северной Македонии в ЕС.

В качестве председателя Северная Македония могла бы подчеркнуть особые интересы страны в рамках организации и внести свой вклад в создание «группы друзей ОБСЕ» для обсуждения новой повестки дня «Хельсинки-2025». Она могла бы воспользоваться ежегодной процедурой продления мандата Миссии ОБСЕ в Скопье для того, чтобы привлечь другие государства-участники к оценке ее достижений, организовать широкий процесс консультаций для подготовки мандата миссии на предстоящий период и расширить роль ОБСЕ в проведении реформ в стране.

Институты государственного управления Северной Македонии и Европейская комиссия могли бы извлечь пользу из осуществляемого ОБСЕ наблюдения не толь-

ко за выборами, но и в таких сферах, как свобода СМИ, защита национальных меньшинств, реформа полиции и права человека, для обогащения ежегодных докладов о прогрессе страны. В частности, компетенции ОБСЕ и работа ее миссии в Скопье могут быть использованы для обеспечения прогресса по вопросам, относящимся к главе 10 повестки дня вступления в ЕС (СМИ), а также к главам 19 (социальная политика), 23 (основные права и судебная система), 24 (правосудие и внутренние дела) и 27 (окружающая среда).

Что касается конкретных областей политики, то в ходе реформы избирательной системы в Северной Македонии следует непосредственно учесть рекомендации БДИПЧ ОБСЕ. Орхусскому центру в Скопье следует отвести более заметную роль в разработке политики и мониторинге. Миссии ОБСЕ в Скопье следует разработать мероприятия по содействию в достижении ЦУР.

Учитывая, что страны Западных Балкан становятся все более интегрированными и взаимозависимыми, председательство Северной Македонии может способствовать не только самоутверждению страны, но и более позитивному восприятию всего региона в рамках ОБСЕ. Поскольку цели этих стран по интеграции в ЕС во многом совпадают с их обязательствами в рамках ОБСЕ, активный и продуманный подход во время председательства Северной Македонии может расширить политическую поддержку данного процесса, несмотря на существующую в ряде стран ЕС «усталость от расширения». Соответственно, формулируя свои приоритеты на предстоящее в 2023 г. председательство, правительство Северной Македонии должно координировать свои действия с другими государствами—участниками ОБСЕ на Западных Балканах, использовать председательство для продвижения их общих интересов, формирования позитивного общественного мнения о регионе в странах—членах ЕС и добиться прогресса в застопорившемся процессе интеграции в ЕС.

Внутри страны правительство должно консультироваться и сотрудничать с гражданским обществом при формулировании приоритетов своего председательства в ОБСЕ. В качестве Председателя Северная Македония должна проводить мероприятия по повышению осведомленности и значимости ОБСЕ в стране (например, общественную кампанию и мероприятия с участием молодежи или массовых организаций), а также расширению роли ОБСЕ в процессе демократических преобразований.

Примечания

1 Я хотела бы выразить благодарность респондентам, согласившимся дать мне интервью, за их ценные соображения, а также Аргиро Картсонаки, Франку Эверсу и внешним рецензентам за их комментарии к предыдущему варианту статьи.

2 Ackermann A. The Republic of Macedonia and the OSCE Preventive Diplomacy in Practice // OSCE Yearbook 1997 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 1998. P. 69.

3 См.: An End to the Beginning of War: The OSCE's Role in Conflict Prevention in Macedonia and Kosovo // Wilson Center. 2005. 9 February. URL: https://www.wilsoncenter.org/event/end-to-the-beginning-war-the-osces-role-conflict-prevention-macedonia-and-kosovo.

4 См.: Ambarkov N. Features of the Macedonian Power-Sharing Model and its Future // Horizons International Scientific Journal. Vol. 19 (2016). P. 81.

5 См., напр.: Rogier E. The Operational Role of the OSCE in the Field of Conflict Prevention: An Assessment of the Spillover Monitor Mission to Skopje (Macedonia) // The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe / V.-Y. Ghebali, D. Warner (eds.). – London: Routledge, 2001. Pp. 46-51; Ackermann A. The Prevention of Armed Conflicts as an Emerging Norm in International Conflict Management: The OSCE and the UN as Norm Leaders // Peace and Conflict Studies. – 2003. – No 1. Pp. 1-16; Stefanova B. OSCE and Balkan security // Journal of Balkan and Near Eastern Studies. – 2009. – No 1. Pp. 43-60.

6 См., напр.: Ghebali V.-Y. The OSCE Long-Term Missions: A Creative Tool under Challenge // Helsinki Monitor. – 2004. – No 3. Pp. 202-208; Ghebali V.-Y. The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper 10. Geneva, November 2005. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/15051/PP10_Gh%C3%A9bali.pdf; Brichambaut M. P. The OSCE in South Eastern Europe // Crossroads. – 2006. – No 1. Pp. 104-112.

7 См., напр., о многоэтнической полиции: Dikici A. Introducing Multi-Ethnic Policing in Macedonia: The Role of the OSCE // Review of International Law and Politics. – 2007. – No. 10. Pp. 129-146/ Об интегрированном образовании: Mastrorocco R. OSCE and Civil Society in the Western Balkans: The Road to Reconciliation // Transformation and Development / A. Mihr (ed.). – Cham: Springer, 2020. Pp. 83-100.

8 Работа над первой рассчитанной на десять лет внешнеполитической стратегией страны началась в июне 2021 г.

9 См.: Влада на Република Северна Македонија. Претседател. Мандатно писмо за министерот за надворешни работи. 3 септември 2020 година. С. 3 // Официальный сайт правительства Северной Македонии. a Zaev Z. Mandate letter to the Minister of Foreign Affairs Bujar Osmani. URL: https://vlada.mk/sites/default/files/img/mandatno_pismo_osmani.pdf.

10 См.: Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans // European Commission. 2020. February. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057.

11 Zellner W., Evers F. et al. The Future of OSCE Field Operations (Options). OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2014. P. 3. URL: https://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/The_Future_of_OSCE_Field_Operations__Options_.pdf.

12 См.: Kemp W. (ed.). Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. – The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/78633.pdf.

13 Орхусский центр в Скопье является одним из шестидесяти с лишним центров в более чем десятке европейских стран, которые проводят кампании по выполнению Конвенции Европейской экономической комиссии ООН 1998 года о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

14 См.: North Macedonia // Sustainable Development Report. URL: https://dashboards.sdgindex.org/profiles/north-macedonia.

15 См.: Sustainable Development Goals and the OSCE // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/sustainable-development-goals.

16 См.: Liechtenstein S. North Macedonia and Estonia are seeking the OSCE Chairmanship // Security and Human Rights Monitor. – 2020. – 29 November. URL: https://www.shrmonitor.org/north-macedonia-is-seeking-the-osce-chairmanship-in-2023/.

Об авторах

Рустам Бурнашев – профессор Казахстанско-немецкого университета (Алматы, Казахстан). Преподавал в различных высших учебных заведениях Узбекистана и Казахстана. Занимал должности директора по аналитике и консалтингу Института политических решений (Алматы, Казахстан; 2009-2013) и заведующего сектором анализа внешней политики Института стратегических и межрегиональных исследований при Президенте Республики Узбекистан (1998-2000). В 2006–2010 гг. – приглашенный исследователь Калифорнийского университета в Беркли. Соавтор книги «Безопасность в Центральной Азии: методологические рамки анализа (военный сектор безопасности)» (2006).

Дэниел С. Гамильтон – почетный член австрийского Фонда Плана Маршалла, директор программы «Глобальная Европа» Международного научного центра имени Вудро Вильсона. Преподает в Школе перспективных международных исследований Университета Джонса Хопкинса, где руководит постдокторской программой «США, Европа и мировой порядок». Занимал должность заместителя заместителя госсекретаря по европейским делам, отвечая непосредственно за политику США в отношении ОБСЕ и вопросы трансатлантической безопасности. Среди последних публикаций: «Uncommon Cause: The Future of the OSCE» и «Europe Whole and Free: Vision and Reality».

Андрей Загорский – заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова (ИМЭМО) Российской академии наук. Профессор кафедры международных отношений и внешней политики России Московского государственного института международных отношений (МГИМО), член Российского совета по международным делам, трехсторонней Комиссии по проблемам глубокого сокращения ядерных вооружений и координационного комитета Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ. Занимал должности проректора МГИМО, старшего вице-президента Института Восток-Запад (Прага), преподавателя Женевского центра политики безопасности и заместителя директора Института прикладных международных исследований (Москва).

Аргиро Картсонаки защитила диссертацию в области международных отношений в Университете Бирмингема. Специализируется на вопросах сецессии и перехода от войны к миру после гражданских войн. Ее текущие исследования финансируются Институтом мира США и посвящены предотвращению возобновления гражданских

войн. В числе последних публикаций, в том числе в соавторстве: «PAIC: a New Dataset on Political Agreements for the Termination of Intra-State Conflicts 1989-2016», «Playing with Fire: an Assessment of the EU's Approach of Constructive Ambiguity on Kosovo's Blended Conflict», «The False Hope of Remedial Secession: Theory, Law and Reality». Автор книги «Breaking Away: Kosovo's Unilateral Secession».

Ана Крстиновска – основатель и президент северомакедонского аналитического центра ESTIMA, член Постоянного совета по внешней политике Северной Македонии. Работала советником по вопросам внешней политики. Занимала должности государственного секретаря по европейским делам в правительстве Северной Македонии и первого секретаря миссии Северной Македонии при ЕС в Брюсселе. Защитила диссертацию в области международных отношений в Университете Святых Кирилла и Мефодия в Северной Македонии, получила степень магистра в области исследований ЕС в Колледже Европы в Брюгге, Бельгия. В ее научные интересы входят вопросы государственного управления и внешней политики на Западных Балканах, в ЕС и Китае.

Лукаш Кулеса – заместитель руководителя исследований Польского института международных отношений (PISM*)*. В 2019–2021 гг. участвовал в Инициативе по безопасности, основанной на сотрудничестве, в центре внимания которой находились вопросы ОБСЕ. В 2014–2019 гг. занимал должность директора по исследованиям Европейской сети лидерства, в 2010–2012 гг. – заместителя руководителя отдела стратегического анализа Бюро национальной безопасности Польши. Его публикации включают «Reinventing Nuclear Nonproliferation and Disarmament as Cooperative Endeavors" (CFR, 2021), «Dilemmas of Arms Control: Meeting the Interests of NATO's North-Eastern Flank» (ICDS, 2020), «Towards a more stable NATO-Russia relationship» (ELN, 2019), «The Future of Conventional Arms Control in Europe» (Survival, 2018).

Барбара Кунц – научный сотрудник Института исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга *(*IFSH) с 2019 г., где в основном занимается вопросами европейской безопасности и обороны. До прихода в институт работала во Французском институте международных отношений, Фонде Генсхагена, Фонде Бертельсманна и Центре балтийских и восточноевропейских исследований. Изучала политологию и международные отношения в парижском Институте политических исследований *(*Sciences Po*)*. Во время обучения в докторантуре была приглашенным научным сотрудником Центра трансатлантических отношений Школы перспективных международных исследований Университета Джонса Хопкинса (Вашингтон). Защитила диссертацию в Стокгольмском университете.

Ларс-Эрик Лундин – шведский дипломат (1976–1996), занимавшийся вопросами политики безопасности, в том числе в СБСЕ–ОБСЕ (1984-1986 и 1990-1996 гг.).

Защитил диссертацию в области политологии и международных отношений. В 1996–2009 гг. работал в Европейской комиссии, в 2009–2011 гг. – на должности посла ЕС в ОБСЕ. Является почетным научным сотрудником Стокгольмского международного института исследования проблем мира (SIPRI) и избранным членом Шведской королевской академии военных наук. В 2019 г. подготовил для Швеции официальную экспертизу Договора о запрещении ядерного оружия. Автор справочника «Handbook on EU and Security» (2015), соавтор книг о южном измерении европейской безопасности (2020) и шведской политике безопасности (2021, готовится к изданию).

Гирай Садык – основатель и директор Центра европейских исследований Университета имени Йылдырыма Беязита, (Анкара, Турция), где он занимает должности профессора и заведующего кафедрой международных отношений факультета политологии. Получил стипендию им. Эйзенхауэра римского Оборонного колледжа НАТО, был постдокторантом Университета Мальме, Швеция. Защитил диссертацию в области политологии в Университете Джорджии, США, специализируясь на международных отношениях и сравнительной политологии. Исследования последнего времени посвящены европейской безопасности и внешней политике, в основном – евроатлантическим стратегиям противодействия терроризму и гибридным угрозам.

Ирина Черных – профессор Казахстанско-немецкого университета (Алматы, Казахстан). Кандидат политических наук (1995 г.) и доктор исторических наук (2007 г.). Занимала должности главного научного сотрудника Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (2011-2020), руководителя отдела прикладного анализа Института политических решений (2009--2010) и заведующей кафедрой регионоведения и мировой экономики Казахского национального университета им. аль-Фараби (2007-2009).

Франк Эверс – научный сотрудник Института исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH) и заместитель руководителя Центра исследований ОБСЕ (CORE), курирующий проекты, связанные с ОБСЕ. Работал советником Бюро ОБСЕ в Ереване и заместителем главы Миссии ОБСЕ в Украине в Симферополе (Крым). Был одним из инициаторов создания Орхусского центра в Ереване и внес большой вклад в учреждение Академии ОБСЕ в Бишкеке, Дипломатической школы Армении, Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, а также специальных курсов для будущих председателей ОБСЕ. В сферу его интересов входит широкий круг вопросов: от деятельности ОБСЕ по урегулированию конфликтов до проблем транснациональной безопасности в восточнославянских странах, на Южном Кавказе и в Центральной Азии.

Эффективное участие меньшинств как балансирующий фактор: роль Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Гаэтано Пентассулья[*]

Аннотация

В чем заключается роль Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в контексте участия национальных меньшинств в общественно-политической жизни их стран? На основе Лундских рекомендаций и других международных документов в данной статье предпринята попытка ответить на этот вопрос, анализируя отдельные аспекты участия меньшинств, включая политические партии, особые меры, консультативные органы и самоуправление на фоне более широких и часто упоминаемых понятий интеграции и сепарации. В ней выделены направления, в которых установленные Лундскими рекомендациями Верховного комиссара стандарты нуждаются в дальнейшем развитии и уточнении. Статья завершается рекомендациями относительно будущей деятельности Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

Ключевые слова

политическое участие, интеграция, сепарация, ВКНМ, международное право

Для цитирования этой публикации: Пентассулья Г. Эффективное участие меньшинств как балансирующий фактор: роль Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств // ОБСЕ Insights 6/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-06

Введение: подход ВКНМ к интеграции и сепарации с целью предотвращения конфликтов

Пост Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) был учрежден в 1992 г. в качестве инструмента предупреждения конфликтов, задача которого заключается в обеспечении «раннего предупреждения» и «срочных действий» в крайне чувствительной сфере, относящейся к вопросам меньшинств[1].

* Гаэтано Пентассулья, профессор международного права, юридический факультет Ливерпульского университета имени Джона Мурса, почетный старший научный сотрудник Ливерпульского университета, g.pentassuglia@ljmu.ac.uk

ВКНМ часто противопоставлял стратегии «сепарации» политику «интеграции» как жизненно важного элемента любой формы долговременной защиты меньшинств в государстве[2].

Противопоставление интеграции и сепарации свойственно и другим международным структурам, занимающимся деятельностью, связанной с межгрупповыми отношениями, особенно тем, которые стремятся учесть особые интересы и стремления соответствующих групп (например, недискриминация и независимость). Однако подход ВКНМ к интеграции и сепарации отличается от подходов других структур. Интеграция понимается им как необходимое условие поддержания единства общества в условиях многообразия, в то время как сепарация рассматривается чрез призму признания конкретных прав той или иной группы, не предполагающего формирования у ее членов более широкого чувства принадлежности к обществу в целом и признания прав других групп. Показательный пример – защита прав в области использования языка. Тезис о том, что право использовать и изучать родной язык в образовательных учреждениях и (или) использовать его в органах государственного (местного) управления, чего, собственно, и добиваются национальные меньшинства, не должно рассматриваться в отрыве от необходимости преподавания и изучения официального государственного языка для аналогичных целей, стал мантрой ВКНМ[3]. Политика, в частности, стран Балтии, Грузии, Казахстана и Кыргызстана в том, что касается решения вопросов меньшинств, использования их языков и развития межэтнического диалога, формировавшаяся при содействии со стороны ВКНМ, соответствует этому подходу. Она также соответствует международным стандартам[4].

Таким образом «интеграция в условиях многообразия», если использовать терминологию ВКНМ, предполагает *как* легитимность, *так и* определенные границы защиты национальных меньшинств. Взаимосвязь интеграции и участия в общественно-политической жизни является лучшей иллюстрацией этого баланса. Право на участие в принятии решений по важным для той или иной группы вопросам, а также в общественной жизни в целом – неотъемлемый элемент всех международных норм, как универсальных, так и региональных, применимых к различным группам населения. Права на участие могут иметь политические, социально-экономические и культурные последствия, а их интеграционная суть заключается в предоставлении представителям соответствующей группы «эффективного» права голоса при принятии решений или, по крайней мере, в обеспечении их участия в процессах формирования государственной политики в ряде областей.

Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (далее – Лундские рекомендации)[5], обнародованные ВКНМ в 1999 г., сосредоточены на политических аспектах участия меньшинств, подтверждая необходимость демократической и плюралистической структуры, позволяющей интегрировать многообразие групп в общество и противодействовать представлениям о национальной идентичности как о чем-тот монолитном

или основанным на тезисе об исключительности какой-то группы населения. В рекомендациях также определены конкретные параметры такого участия в соответствии со стандартами прав человека.

Используя в качестве основы для анализа Лундские рекомендации и другие международные документы[6], в данной работе рассматриваются отдельные направления обеспечения политического участия меньшинств, связанные с деятельностью ВКНМ, такие как политические партии, особые меры, консультативные органы и самоуправление на фоне более широких понятий интеграции и сепарации. В следующем разделе выделены те направления, на которых формирующиеся под эгидой ВКНМ на основе Лундских рекомендаций стандарты нуждаются в совершенствовании или уточнении. К ним относятся, в частности, роль общенациональных партий, уточнение некоторых особых мер, применяемых в рамках избирательных процессах, тип и глубина плюрализма, обеспечиваемого консультативными органами, а также взаимосвязь между самоуправлением, интеграцией и десекьюритизацией, особенно в трансграничных регионах. В заключительном разделе предложен краткий набор рекомендаций с акцентом на будущую деятельность ВКНМ.

Направления деятельности ВКНМ в свете Лундских рекомендаций и других международных стандартов

Политические партии

В то время как в ряде государств—участников ОБСЕ (в частности, в Болгарии, России и Турции) прямо запрещено формирование партий по этническому признаку или партий, представляющий национальные меньшинства, ВКНМ проявляет гибкость, признавая, что и общенациональные партии, и партии и движения национальных и региональных меньшинств являются легитимными формами участия последних в общественно-политической жизни и, таким образом, легитимными инструментами их интеграции в общенациональное публичное пространство, политического представительства и участия в принятии решений.

Лундские рекомендации открыто одобряют этот дуализм. Явно или косвенно он также признается в тематическом комментарии Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств[7] и Европейским судом по правам человека. Однако при этом важно понимать, что стратегии интеграции и сепарации применительно к сфере партийного строительства будут иметь различные правовые и политические последствия.

В этой связи следует отметить четыре аспекта. Во-первых, там, где они существуют, партии меньшинств не должны рассматриваться как угроза для национальной безопасности, если только их деятельность не представляет убедительные доказательства обратного (здесь уместно напомнить о ряде дел против Турции, ставших

предметом слушаний в Европейском суде по правам человека). Это также означает, что законодательные запреты этнических партии и политических движений представляют собой нарушение свободы ассоциаций в соответствии с международным правом в области прав человека, если только такие запреты не направлены против групп, в отношении которых существует доказательная база, свидетельствующая об их насильственной и антидемократической деятельности.

Во-вторых, хотя участие меньшинств в общенациональных партиях в целом приветствуется и даже поощряется, четких критериев оценки эффективности такого участия нет. Несмотря на общие права, такие как право на участие в ведении государственных дел согласно статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах[8] —включая активное и пассивное избирательное право, а также более широкое определение внутреннего самоопределения — партии меньшинств могут оказаться, как сказано в Лундских рекомендациях, «единственной надеждой на эффективное представительство их специфических интересов, и, таким образом, на их реальное участие в жизни общества»[9]. Консультативный комитет Рамочной конвенции признает, что включения представителей меньшинств в общенациональные партии может быть недостаточно для эффективного представительства их интересов[10], и по этой причине у меньшинств должна быть возможность как для участия в общенациональных, так и для создания собственных партий. Однако международные стандарты в отношении меньшинств, включая Лундские рекомендации, не содержат четкие критерии представительства интересов меньшинств в общенациональных партиях, соответствие которым могло бы считаться достаточным для эффективного участия, хотя в рамках ОБСЕ и Совета Европы[11] сформулированы более конкретные положения, касающиеся избирательного процесса в целом, затрагивающего интересы национальных меньшинств.

В-третьих, общенациональным партиям самим необходимо найти баланс между интересами «большинства» и «меньшинства». Повестка дня таких партий обычно формируется на основе вопросов, которые, хотя и являются потенциально общими, тем не менее в первую очередь отражают приоритеты большинства населения. Показательно, что в тематическом комментарии Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы порядок отбора кандидатов рассматривается в качестве ключевого вопроса, определяющего, в какой мере программа общенациональной партии будет отражать интересы меньшинства[12]. В этом вызове нашла отражение более широкая проблема интеграции меньшинств в обществе.

В-четвертых, если в традиционных либеральных демократиях широкое включение в политику волнующих меньшинства вопросов может быть достигнуто через общенациональные партии, то в некоторых регионах ОБСЕ, в частности, в ряде государств Центральной Азии, там, где этническая принадлежность часто представляет собой укоренившийся маркер идентичности в партийной политике и общественной жизни в целом, такое решение более проблематично.

Особые меры

Ряд конкретных мер, разработанных прямо или косвенно для того, чтобы содействовать участию национальных меньшинств в политическом процессе, обычно называют «особыми механизмами» или, чаще, «особыми мерами». Они варьируются от формальных и неформальных мер, направленных на обеспечение более инклюзивного избирательного процесса – например, определение границ избирательных округов, доступность относящихся к выборам материалов как на языке большинства населения, так и на языках меньшинств, возможность использовать языки меньшинств в ходе избирательной кампании и даже общие положения законодательства о выборах, влияющие на участие в голосовании (язык, гражданство и так далее) – до мер, адресованных конкретной группе населения. Последние могут включать предоставление второго голоса или резервирование мест в выборных органах (парламенте, региональных собраниях и так далее). ВКНМ и другие институты обсуждали и в той или иной степени поддержали применение таких мер в ряде стран[13].

Первая группа мер служит для обеспечения, в основном косвенно, минимальных условий, необходимых для того, чтобы меньшинства могли воспользоваться преимуществами участия в общенациональных политических процессах, которые в противном случае принесли бы пользу только большинству населения. К таким мерам относятся, к примеру, снижение порога для представительства партий в выборных органах или распространение материалов общенациональной избирательной кампании в регионах проживания меньшинства на двух языках (см., например, материалы дела о про-курдских партиях в Турции). То же самое касается обеспечения более широкого представительства меньшинств в судебной системе и на государственной службе[14]. Здесь интеграция, по сути, направлена на то, чтобы в составе институтов государственной власти справедливо отражалось многообразие общества.

Вторая группа мер также преследует эти общие цели, но выделяет те области, в которых наделение меньшинств особыми правами считается необходимым для обеспечения для них возможности отстаивать свои особые интересы. Некоторые из таких мер оказались проблематичными. Так, предоставление традиционным меньшинствам Словении второго голоса, позволяющего им голосовать как за общие партийные списки, так и отдельно за собственных представителей меньшинств на национальном или местном уровне, вызвало вопросы относительно совместимости такой системы с принципом равенства избирательных прав. В 1998 году Конституционный суд Словении отклонил жалобы на неконституционность данного порядка голосования, определив, что он призван исправить существенное неравенство между этническими словенцами и соответствующими группами меньшинств. В то время как ВКНМ с пониманием отнесся к этой практике, по крайней мере исходя из интересов предотвращения конфликтов[15], Венецианская комиссия Совета Европы

узко трактовала практику предоставления права второго голоса как исключительно временную меру, применимую в условиях отсутствия более приемлемых альтернатив. В Лундских рекомендациях, в свою очередь, перечисляется ряд особых мер, но не уточняются условия и границы их применения.

В этой связи следует напомнить, что в контексте Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации проводится четкое различие не только между позитивными обязательствами, вытекающими из ее статей (и, по аналогии, любыми стандартами в области прав человека и меньшинств), и «особыми мерами» как временной политикой позитивных действий, но и между последними и постоянными правами, принадлежащими меньшинствам и коренным народам: «Особые меры не следует путать с конкретными правами, принадлежащими определенным категориям лиц или общине… Такие права относятся к числу постоянных прав, признанных в качестве таковых в договорах по правам человека, в том числе документах, принятых в контексте деятельности Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Государствам-участникам следует четко соблюдать различие между особыми мерами и постоянными правами человека в своих законах и на практике»[16].

Если особая мера направлена на устранение исторически сложившегося неравенства и несправедливости в отношении группы меньшинства, следует предположить, что она не обязательно будет временной или переходной по своей природе, хотя с течением времени будет подлежать рассмотрению на предмет пропорциональности и возможной корректировки. Возможны и разумные альтернативы таким мерам как, к примеру, право второго голоса (оно применяется только в Словении и только в отношении определенных групп). Однако в целом амбициозные (позитивные) меры, такие как резервирование мест в выборных органах для представителей меньшинств и конкретные исключения из избирательных порогов, должны рассматриваться как prima facie защита прав меньшинств, отмена которой может отрицательно повлиять на участие меньшинств в общественно-политической жизни, нанести ущерб межобщинному доверию и социальной сплоченности[17]. В отсутствие очевидно лучшей политики, пользующейся широкой поддержкой группой меньшинства, акцент должен быть сделан на доработку и совершенствование соответствующих особых мер вместо того, чтобы рассматривать их как преходящие.

Примером здесь могут служить системы голосования национальных меньшинств, принятые в таких государствах—участниках ОБСЕ, как Венгрия и Казахстан. Несмотря на сложность этих систем, основанных главным образом на резервировании мест для представителей меньшинств, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) обращает внимание на проблемы (потенциально устранимые), возникающие, в частности, в процессе выдвижения кандидатов по спискам меньшинств, в связи с уровнем выборов, в которых допускается участие представители меньшинств, и отсутствием системы регистрации избирателей, принадлежащих к меньшинствам. Но при этом БДИПЧ не ставит под вопрос

общую легитимность и долговечность этих систем как механизмов защиты прав меньшинств[18].

Консультативные органы

Учреждение консультативных органов является типичным примером минимального стандарта политики по интеграции меньшинств, призванного обеспечить их участие в общественно-политической жизни. Необходимые улучшения в этой сфере тщательно документированы и остаются важной частью оказываемых ВКНМ добрых услуг. Они включают вопросы, связанные с правовым статусом, полномочиями по принятию решений, частотой проведения консультаций и финансовыми ресурсами, которыми располагают такие органы.

В последнее время беспокойство вызывает плюрализм, который в контексте деятельности консультативных органов проявляется в двух формах. Первая – это плюрализм, существующий внутри конкретной группы, который необходимо учитывать для адекватного репрезентативного выражения разнообразных взглядов ее членов. Важность вопроса о репрезентативности и более широкой легитимности признана в ряде документов, в частности, в тематических комментариях к Рамочной конвенции Совета Европы и научных оценках, а в Лундских рекомендациях трезво отмечается, что «членский состав этих органов должен отвечать их назначению и способствовать более эффективному выражению и обеспечению интересов меньшинств»[19]. ВКНМ справедливо сосредоточил внимание на содействии внутригрупповому обсуждению соответствующих вопросов, обращая внимание, в частности, на то, в какой мере гендер может являться препятствием для участия в обсуждении (как это проявилось в недавних дискуссиях вокруг участия женщин из числа меньшинств в Северной Македонии). Международное право признает права на участие меньшинств *как* во внешней, *так и* во внутренней сфере, что означает, что государство, признавая автономную ассоциативную жизнь сообщества, обязано как минимум проявлять должную заботу о том, чтобы обеспечить благоприятные условия для инклюзивной внутригрупповой дискуссии и, следовательно, для эффективного участия всех в соответствии с основными стандартами прав человека.

Внутренний плюрализм не обязательно ведет к тому, что позиция и требования группы распадутся на несогласованный набор чисто индивидуальных предпочтений и забот. В идеале плюрализм предполагает включение различных представленных в сообществе взглядов в общую позицию, которая может считаться общегрупповой, если она сформировалась с соблюдением правил подотчетности и демократических стандартов. Если же формирование общей позиции невозможно из-за внутренних разногласий (как это имело место в ряде европейских общин рома), основные группы сообщества должны получить право голоса и быть представлены в консультативных механизмах, как это сделал Европейский суд по правам человека в

контексте избирательных процессов и прав голоса, касающихся внутриобщинных вопросов[20]. Более широкая судебная и квазисудебная практика в области прав человека в целом признает широкие полномочия представителей групп в процессе выдвижения требований или определенный уровень защищенного плюрализма различных организаций, существующих в рамках группы, особенно в тех случаях, когда их представители назначаются государством, а не общиной[21].

Последний пункт связан со второй формой плюрализма, относящейся к рассматриваемому нами контексту: то многообразие, которое проявляется в процессе участия различных групп или представителей групп в содержательном обсуждении представляющих для них интерес вопросов. Здесь речь идет о еще большем разбросе позиций, представленных всем спектром существующих в стране групп меньшинств, а не о внутригрупповом плюрализме. Как отмечает А. Петренко Томсен, готовность (и способность) группы участвовать в эффективных консультациях не менее важна, чем набор возможностей и средств участия, предусмотренных политическими и конституционными рамками государства[22]. Здесь стоит отметить, что в отличие от активного внутригосударственного и международного сетевого взаимодействия и лоббирования интересов коренных народов *самостоятельная* мобилизация национальных меньшинств носит более ограниченный характер. Лундские рекомендации не содержат конкретных положений на этот счет, однако в других международных документах сформулированы минимальные требования для обеспечения эффективного участия репрезентативного спектра организаций меньшинств в процессе консультаций. Государство должно не только позволять широкому спектру организаций меньшинств принимать участие в работе консультативных органов (наделенных юридическими полномочиями для того, чтобы такое участие имело смысл), но и активно поощрять и поддерживать – посредством обучения, кампаний по повышению осведомленности о правах и финансовых стимулов – участие в работе консультативных органов небольших организаций меньшинств, которые избегают интеграции в более широкие зонтичные структуры, представляющие основные группы в стране.

С точки зрения деятельности по предотвращению конфликтов состав и порядок функционирования консультативных органов, созданных в соответствии с национальным законодательством или на основе многосторонних или двусторонних соглашений (в основном это – двусторонние соглашения, касающиеся трансграничных регионов) требуют постоянного внимания со стороны ВКНМ, поскольку они относятся к основным показателям качества и глубины интеграционного подхода к решению вопросов меньшинств и укрепления доверия. В ряде случаев (например, в Казахстане и Узбекистане) такие механизмы еще отсутствуют. На данном направлении целесообразно осуществление более целенаправленной деятельности ВКНМ, особенно в том, что касается обеспечения плюрализма и соблюдения стандартов. Это особенно важно, учитывая скупые положения Лундских рекомендаций, более подробные формулировки тематического комментария к Рамочной конвенции Со-

вета Европы и ожидание того, что организации меньшинств будут добросовестно взаимодействовать с государственными органами в рамках основанного на участии двустороннего процесса интеграции.

Самоуправление

Лундские рекомендации включают территориальную и нетерриториальную автономию в число механизмов реализации права на эффективное участие национальных меньшинств в общественной жизни[23]. Хотя признание таких форм самоуправления, по сути, отражает распространенную в Европе и за ее пределами национальную (конституционную) практику, в географическом регионе ОБСЕ после принятия Лундских рекомендаций в 1999 г. не появилось новых территориальных автономных образований. Более того, принятие рекомендаций и других международных стандартов не привело (и вряд ли приведет) к закреплению права на автономию в международном праве.

Тем не менее, было бы ошибкой отвергать Лундские рекомендации как бесполезные. В их пользу говорят несколько политических соображений. Во-первых, представляется, что любое достигнутое в результате переговоров урегулирование так называемых «замороженных» конфликтов на постсоветском пространстве, список которых недавно пополнился Крымом и юго-восточной Украиной, будет предусматривать механизмы самоуправления, если только заинтересованные стороны не сочтут приемлемыми иные решения. Проекты формирования «монолитных» наций (в Украине и других странах) так же не способствуют решению проблемы, как и завышенные требования меньшинств. Во-вторых, самоопределение в рамках существующего государства (внутреннее самоопределение), вариант, который убежденно проповедовал М. ван дер Стул, первый в истории ВКНМ, получает все более широкое признание в международном сообществе (не только в Западной Европе и Северной Америке) как часть международного права и позволяет в каждом случае разработать форму самоуправления, соответствующую конкретным обстоятельствам и стандартам уважения прав человека. Даже после принятия решения о предоставлении автономии (к примеру, о самоуправлении в Гагаузии в Молдове) на основе соответствующей интеграционной политики необходимо прилагать постоянные усилия, направленные на воспитание более широкого чувства национальной принадлежности, на что обращает внимание ВКНМ[24]. В-третьих, нетерриториальные решения, включенные в Лундские рекомендации, являются одним из механизмов интеграции в условиях многообразия (таких как политика многоязычного и качественного образования), способствующим трансформации требований о предоставлении автономии на основе гибкой комбинации политических и правовых мер. Наконец, жизнеспособность различных вариантов автономии по-прежнему проходит испытание в условиях как вооруженных конфликтов, так и влияния,

оказываемого соседними странами, считающимися «исторической родиной» для меньшинств, проживающих в том или ином государстве.

Эти обстоятельства указывают на то, что изложенный в Лундских рекомендациях подход к самоуправлению следует интерпретировать в свете других рекомендаций ВКНМ и прежде всего – Люблянских рекомендаций 2012 г. по интеграции разнообразных обществ и Больцанских рекомендаций 2008 г. о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях[25]. Какими бы дифференцированными формами политического участия ни пользовались субгосударственные национальные группы в процессе внутреннего самоопределения в общенациональных рамках, они не должны рассматриваться как ступеньки на не знающем компромиссов пути к определенной группой конечной цели, будь то обретение независимости и суверенитета или реализация уникальной, не подлежащей обсуждению концепции самоуправления, в которой предпочтение отдается стратегии сепарации, а не интеграции (в смысле общегосударственной социальной сплоченности). Люблянские рекомендации напоминают нам: «для общества крайне важно найти надлежащий баланс между степенью разделения, необходимой для свободного выражения и развития разнообразия с одной стороны, и созданием и укреплением связей между разнообразными сообществами, составляющими все общество в целом, с другой стороны»[26].

Больцанские рекомендации подчеркивают территориальную целостность, добрососедские отношения, уважение прав человека, включая принцип недискриминации, и демократическое управление как ключевые основы трансграничной региональной политики с участием государств, представляющих собой историческую родину меньшинств, независимо от того, какие институциональные решения будут найдены для удовлетворения интересов соответствующих групп.

Вопрос о венгерском меньшинстве в Украине до и после Евромайдана 2014 г. иллюстрирует относительную значимость автономии с точки зрения защиты национальных меньшинств. С одной стороны, неблагоприятные границы избирательных округов, высокие пороги для представительства партий в выборных органах, произвольное включение отдельных лидеров меньшинств в избирательные списки основных национальных партий и отсутствие до недавнего времени официального консультативного органа для решения проблем национальных меньшинств препятствовали эффективному участию последних в политической жизни. С другой стороны – размывание прав на использование на местном уровне родного языка и на получение образования на нем после принятия в 2017 и 2019 гг. новых законов об образовании и государственном языке, ограниченный прогресс в территориальной и нетерриториальной децентрализации или его отсутствие, а также растущее влияние соседнего «родственного» государства еще больше усугубили и без того технически сложную и политически деликатную проблему[27].

ВКНМ участвует в обсуждении большинства этих вопросов, особенно в контексте разработки законопроекта о меньшинствах, который должен заменить Закон о

национальных меньшинствах 1992 г.[28] Обсуждение предложений по реформированию местных органов власти в Украине в целом может открыть возможности для учета интересов меньшинств на основе сочетания расширенных прав на использование родного языка и получение образования на нем в районах традиционного проживания венгров (которые должны быть сбалансированы с преподаванием и изучением государственного языка) и формирования приемлемых институтов самоуправления.

Пример венгерского меньшинства в Украине наглядно иллюстрирует многогранность проблемы защиты прав меньшинств и неоднозначность подходов к автономии в реальном мире: помимо оформления «территориальных прав» как таковых самоуправление позволяет ставить и обсуждать различные вопросы, затрагивающие интересы группы, отдельных лиц и стабильности государства. В этом смысле Лундские рекомендации помогают понять проблемы той или иной страны и вместе с другими рекомендациями ВКНМ и международными стандартами предлагают демократическую основу для их решения в условиях, когда власти спекулируют на проблемах меньшинств в своих интересах. Однако влияние соседних государств, представляющих «историческую родину» меньшинств, усиливает настороженность властей в отношении требований о предоставлении автономии, поскольку они воспринимаются как угроза для единства общества. Перед ВКНМ стоит задача, содействуя десекьюритизации влияния соседних государств, найти баланс между потребностями общественной и институциональной интеграции и необходимостью удовлетворения законных требований самоуправления.

Заключение и рекомендации

Используя Лундские рекомендации и другие международные стандарты в качестве основы для анализа, в данном материале мы попытались выделить те формы политического участия меньшинств, в отношении которых существует понимание необходимости уравновесить интересы интеграции и сепарации. Не существует стандартного международно-правового определения «эффективности» вовлечения групп или каких-либо общепринятых параметров, характеризующих это понятия. Тем не менее продолжение деятельности ВКНМ в данной сфере представляется крайне желательным по крайней мере в интересах предотвращения потенциальных конфликтов. В этой связи ниже перечислены возможные направления будущей деятельности ВКНМ с акцентом на Лундские рекомендации.

1. **Политические партии.** Хотя ВКНМ исходит из того, что и общенациональные партии, и партии меньшинств представляют собой легитимные формы политического участия национальных меньшинств, Лундские рекомендации не содержат ясных положений относительно того, какие формы включения интересов

меньшинств в повестку дня общенациональных партий соответствовали бы критериям эффективного участия меньшинств в общественно-политической жизни. В этой связи можно было бы подробнее проработать вопрос о практических формах участия меньшинств в деятельности общенациональных партий, включая гарантии, исключающие произвольную кооптацию отдельных лидеров меньшинств и размывание их коллективного политического участия.

2. **Особые меры.** ВКНМ следует оценивать вклад особых мер в интеграцию меньшинств в избирательный процесс со здоровой дозой политического реализма. В отсутствие явно более эффективной и пользующейся широкой поддержкой меньшинств политики основное внимание следует уделить доработке и совершенствованию мер, касающихся выдвижения кандидатов по спискам меньшинств, уровня выборов, в которых участвуют представители меньшинств и регистрации избирателей, принадлежащих к меньшинствам (в координации с БДИПЧ). Это – еще одна сфера, в которой Лундские рекомендации могут быть доработаны путем уточнения различий между комплексными формами защиты меньшинств и общими антидискриминационными мерами.
3. **Консультативные органы.** Хотя можно с уверенностью утверждать, что состав и функционирование консультативных органов, создаваемых в соответствии с национальным законодательством или на основе стандартов, установленных многосторонними и двусторонними соглашениями (в основном – двусторонними договорами в трансграничных регионах), являются центральным элементом любого заслуживающего доверия подхода государства к решению проблем меньшинств на основе «интеграции в условиях многообразия», положения Лундских рекомендаций на этот счет весьма скупы. Один из вопросов, требующих особого внимания, – плюрализм, как внутригрупповой, так и в контексте участия меньшинств в жизни общества в целом. Важно, чтобы плюрализм учитывал в том числе (но не только) гендерные вопросы. Не ограничиваясь общей нормой свободы ассоциаций, следует на инклюзивной основе организовать обсуждение конкретных вопросов политики, которую государства—участники ОБСЕ могли бы проводить с целью обеспечить плюрализм меньшинств, а также вопроса о том, как Лундские рекомендации могут помочь расширить наше понимание данной концепции (включая ее последствия) и оценить ее влияние на политику государств.
4. **Самоуправление.** Хотя с момента принятия в 1999 г. Лундских рекомендаций в географическом регионе ОБСЕ не возникло ни одно новое автономное территориальное образование, а в международном праве не появилась (и вряд ли появится) норма, закрепляющая право на автономию, различные аспекты самоуправления неизбежно останутся в центре внимания ВКНМ и ОБСЕ, особенно в контексте трансграничных регионов ОБСЕ. Как показывает пример венгерского меньшинства в Украине, комплексная взаимосвязь между требованиями самоуправления, интеграцией и десекьюритизацией нуждается в надлежащей про-

работке и формулировании соответствующих выводов, если мы хотим, чтобы Лундские рекомендации были востребованы в таких ситуациях (в сочетании с Люблянскими рекомендациями по интеграции и Больцанскими рекомендациями о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях). Целостный подход к решению вопросов самоуправления, сформулированный в виде стандартов ВКНМ, должен обеспечить более последовательный синтез этих вопросов и на этой основе – подготовку конкретных рекомендаций для отдельных стран.

Следуя устоявшейся схеме работы, Верховный комиссар мог бы созывать и спонсировать встречи экспертов с целью инициировать официальный пересмотр и доработку Лундских рекомендаций на перечисленных выше направлениях, подготовить консолидированную версию рекомендаций ВКНМ, провести серию целенаправленных последующих мероприятий. В настоящей работе мы не преследовали цель оценить плюсы и минусы тех или иных вариантов решения рассмотренных проблем, а попытались определить ключевые вопросы участия меньшинств в общественно-политической жизни, в которых предлагаемая ВКНМ дружественная консультативная помощь должна содействовать нахождению баланса между стратегиями интеграции и сепарации. Независимо от того, какой путь будет выбран, очевидно, что любая подобная инициатива должна опираться на активное участие и поддержку государств—участников ОБСЕ, являющиеся необходимым условием для продуктивной деятельности ВКНМ.

Примечания

1 О мандате ВКНМ и дополнительные ресурсы см.: Mandate. OSCE High Commissioner on National Minorities // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/hcnm/107878. См. также: Packer J. Making International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict: A Practitioner's Perspective // New York University Journal of International Law and Politics. – 2000. No. 3. P. 715–724.

2 Практически все Верховные комиссары придерживались этого подхода на протяжении последних почти тридцати лет. См., к примеру: Speech by Max van der Stoel, High Commissioner on National Minorities, at a Seminar, Prague // Официальный сайт ОБСЕ. 1994. 13 May. URL: http://www.osce.org/hcnm/37259; Early Warning and Early Action: Preventing Inter-Ethnic Conflict. Speech by Max van der Stoel, OSCE High Commissioner on National Minorities, at the Royal Institute of International Affairs. London, 9 July 1999 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/32107.pdf; Keynote Speech by Lamberto Zannier, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the United Nations Forum on Minority Issues. Geneva, Switzerland, 27 November 2019 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/440084_0.pdf.

3 Особенно активно этот подход отстаивал Л. Заньер. См., в частности: Keynote Speech by Lamberto Zannier, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the United Nations

Forum on Minority Issues. Более широкий анализ см. также: Language Policy and Conflict Prevention / I. Ulasiuk., L. Hadîrcă, W. Romans (eds). – Leiden; Boston: Brill/Nijhoff, 2018.

4 См., в частности: ЮНЕСКО: Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/educat.shtml; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. § 34 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf; Совет Европы: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Ст. 14(3) // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://rm.coe.int/168007cddc. См. также: Pentassuglia G. Minorities in International Law. – Strasbourg: Council of Europe Publishing; ECMI, 2002.

5 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. Сентябрь 1999 года // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/32252.pdf.

6 Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice / M.Weller (ed). – Oxford: Oxford University Press, 2010. См. также: Suksi M. Effective Participation of Minorities in Public Affairs and Public Life: European Norms and Praxis Evaluated in Light of the Lund Recommendations // Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe / V. Balázs, T. Norbert, E. Dobos,. – Baden-Baden: Nomos, 2017. P. 11-49; Language Policy and Conflict Prevention.

7 Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/31DOC(2008)001, 27 February 2008 // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8.

8 Международный пакт о гражданских и политических правах, 16 декабря 1966 // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

9 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. С. 27.

10 Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. § 78.

11 См.: Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе, 1 января 2001. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/17571.pdf. См. также: Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report. October 2002 // European Commission for Democracy through law (Venice Commission). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e.

12 Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. § 78.

13 См.: Nurumov D., Vashchanka V. Effective Participation of National Minorities in the Electoral Process // Language Policy and Conflict Prevention. P. 197–211.

14 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. С. 25–28.

15 Старший юридический советник ВКНМ в то время отметил, что с точки зрения Верховного комиссара данное соглашение «казалось полезным средством обеспечения эффективного участия меньшинств и их интеграции». См.: Drzewicki K. OSCE Lund Recommendations in the Practice of the High Commissioner on National Minorities // Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice. P. 274.

16 Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Семьдесят пятая сессия, 3–28 августа 2009 года. Общая рекомендация XXXII. Значение и сфера применения особых мер в Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Документ CERD/C/GC/32 // Официальный сайт ООН. URL: https://undocs.org/pdf?symbol=ru/CERD/C/GC/32.

17 Можно утверждать, что этот вывод прямо или косвенно подтверждается положениями Рамочной конвенции Совета Европы и практикой Европейского суда по правам человека. См.: Suksi M. Op. cit. P. 31, 33–34.

18 См.: Language Policy and Conflict Prevention / I. Ulasiuk., L. Hadîrcă, W. Romans (eds). – Leiden; Boston: Brill/Nijhoff, 2018. P. 210-211.

19 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. С. 12.

20 См.: Grosaru v. Romania, Appl. No. 78039/01, European Court of Human Rights, Judgment of 2 March 2010; Ofensiva Tinerilor v. Romania, Appl. No. 16732/05, European Court of Human Rights, Judgment of 15 December 2015.

21 Pentassuglia G. Minority Groups and Judicial Discourse in International Law. – Leiden and Boston: Brill/Nijhoff, 2009. P. 142-147.

22 Petrenko Thomsen A. Taking the Lund Recommendations One Step Forward: Introducing a Measurement Approach // Language Policy and Conflict Prevention. P. 230-252.

23 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. С. 13–15.

24 Address by Lamberto Zannier, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the 1270th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council. Vienna, Austria – 4 June 2020. Document HCNM.GAL/3/20/Rev.2. P. 3 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/453807.pdf.

25 Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ, ноябрь 2012 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/111071.pdf; Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка. 20 июня 2008 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/6/9/33634.pdf.

26 Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ. С. 19.

27 Smith D., Semenyshyn M. Addressing Hungarian Minority Self-Governance Claims in Zakarpattya: An Assessment in Light of the Lund Recommendations // Language Policy and Conflict Prevention. P. 123–143.

28 Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the 1318th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council. Vienna, Austria – 3 June 2021. Document HCNM.GAL/3/21/Rev.1. P. 10-11 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/489767_0.pdf.

Еще один шанс для «Хельсинки снизу»? Возрождение правозащитных групп, связанных с ОБСЕ

Дмитрий Макаров[*]

Аннотация

Разное понимание государствами—участниками ОБСЕ ее роли вызвало раскол, причем главной жертвой этого кризиса стало ее человеческое измерение. Во время «холодной войны» хельсинкское движение поставило в центр Хельсинкского процесса права человека. Деятельность движения повлияла на международную политику и придала актуальность принципам прав человека. Однако в начале XXI в. движение пошло на спад, не сумев эффективно отреагировать на авторитарную реакцию, пострадав от «НПОизации» правозащитной деятельности и сосредоточив свое внимание на ЕС и Совете Европы. Несмотря на эти тенденции, в регионе ОБСЕ были примеры творческого и ориентированного на конкретные задачи транснационального сотрудничества. Опираясь на эти примеры, в данной статье показано, что ОБСЕ может стать более значимой организацией, если на первый план выйдет обновленное хельсинкское движение.

Ключевые слова

Хельсинкское движение, права человека, правозащитники, мобилизация граждан

Для цитирования этой публикации: Макаров Д. Еще один шанс для «Хельсинки снизу»? Возрождение правозащитных групп, связанных с ОБСЕ // ОБСЕ Insights 7/2021 — Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-07

Введение

Хельсинкское движение начиналось с мониторинговой деятельности, осуществлявшейся не связанными друг с другом группами граждан, но вскоре превратилось в вызвавшую резонанс транснациональную сеть организаций, добивавшихся соблюдения принципов прав человека. Хотя многие хельсинкские комитеты продолжают свою деятельность и сейчас, объединенное движение не дожило до XXI в. Еще одна

* Дмитрий Макаров, член Совета Московской Хельсинкской группы, orlovets@gmail.com

волна активности, вдохновленная хельсинкскими решениями, пришлась на 1990-е годы, когда появилось ориентированное на миротворческую деятельность движение «Хельсинкская гражданская ассамблея». Ассамблея оказала определенное влияние, но не смогла сохраниться. Глобальная тенденция к «НПОизации» сместила акценты в правозащитной деятельности в сферу профессиональной работы в судах и защиты прав жертв нарушений, а авторитарные тенденции и ограничительная политика властей заставили большинство правозащитных групп перейти в оборонительный режим.

У правозащитников сегодня нет ощущения единого движения, стремящегося обойти возникшие в Европе разделительные линии. Они говорят на разных языках, поскольку у них разные приоритеты, в деятельности превалирует проектное мышление, а солидарность является скорее символической, а не реальной. Многие правозащитные группы, особенно на постсоветском пространстве, выражают разочарование низким уровнем солидарности, демонстрация которой зачастую ограничивается заявлениями, в которых выражается озабоченность, и документированием фактов нарушений прав человека в подробных отчетах, которые мало кто читает из-за их объема и профессионального жаргона. Хотя проводимые ОБСЕ форумы, такие как Совещание по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения, открыты для участия гражданского общества, потенциальное влияние правозащитных групп сдерживается образом их мышления и действий – сосредоточенностью на конкретных проблемах, а не на предложении параллельных и альтернативных решений. Опираясь на историю хельсинкского движения и недавние примеры транснациональной деятельности, в данной статье подчеркивается необходимость более тесного трансграничного сотрудничества и взаимной поддержки. Связанные с ОБСЕ правозащитные группы должны выработать общий язык и повестку дня, отражающую стремление к большей справедливости и равенству в обществах на всем пространстве ОБСЕ, и способствовать формированию транснационального сообщества своих сторонников.

Статья начинается с обзора истоков хельсинкского движения и изменений, которые оно претерпело после распада Советского Союза. Затем дается критический анализ роли правозащитных групп, работающих бок о бок с институтами ОБСЕ. Рассмотрены примеры трансграничного сотрудничества, включая совместное реагирование на кризисы и общие усилия по восстановлению движения. В заключение предлагаются меры по укреплению и поддержке такого сотрудничества.

Зарождение и трансформация движения

В своей Нобелевской лекции 1975 г. физик и правозащитник Андрей Сахаров заявил, что мир, прогресс и права человека неразрывно связаны, и что нельзя достичь какой-либо одной из этих целей, пренебрегая двумя другими[1]. Международная

безопасность, провозгласил он, немыслима без открытого общества со свободой информации, свободой совести, правом на публичное выражение мнений и свободой передвижения.

12 мая 1976 г. на пресс-конференции в квартире Сахарова было объявлено о создании Московской группы содействия выполнению хельсинкских соглашений, вскоре ставшей известной как Московская Хельсинкская группа (МХГ). Возглавляемая Юрием Орловым, выдвинувшим идею общественного контроля за соблюдением хельсинкского Заключительного акта, МХГ вдохновила развитие международного движения[2]. Основатели движения оказались в тюрьме или в изгнании, но хельсинкские группы и комитеты были созданы в других странах – сначала в бывших советских республиках, а затем и в западных государствах. Хельсинкская группа США, основанная при участии Людмилы Алексеевой – высланной из страны участницы изначальной МХГ, – впоследствии трансформировалась в Хьюман Райтс Уотч (Human Rights Watch).

Попытка преодолеть разделительные линии в Европе после падения берлинской стены породила новую волну хельсинкского движения, связанную с учреждением Хельсинкской гражданской ассамблеи (ХГА). ХГА стала форумом, на котором группы гражданского общества Востока и Запада могли обмениваться опытом, обсуждать общие проблемы и вырабатывать совместные стратегии[3]. Движущей силой движения была солидарность интеллектуалов Востока и Запада, которые стремились содействовать реализации инициатив гражданского общества в сложных регионах. В рамках этого движения были созданы группы в таких странах, как Армения, Азербайджан, Турция, Молдова и государства бывшей Югославии, в ряде которых возникли «замороженные» или «горячие» конфликты. В основном ХГА занималась вопросами мира и дипломатией между людьми, но некоторые группы занялись правозащитной деятельностью, став активными участниками национальных правозащитных сообществ в таких странах, как Армения и Турция. Однако в начале XXI в. это движение сошло на нет.

По мере того как все больше стран бывшего социалистического блока вступали в различные европейские организации большинство правозащитных групп перенесли акцент в своей деятельности либо на ЕС, либо на Совет Европы. ЕС использовал свое значительное финансовое и политическое влияние, а Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) вскоре стал одним из наиболее эффективных международных судебных механизмов для рассмотрения нарушений прав человека. Взаимодействие с этими организациями считалось предпочтительным вариантом, так как казалось, что оно с большей вероятностью приведет к долгосрочным демократическим переменам. В результате хельсинкские комитеты пошли разными путями. Одни из них предоставляли экспертные услуги на национальном уровне, сосредоточили свое внимание на судебных разбирательствах (в основном в ЕСПЧ) или работали над планами реформ, которые должны были приблизить вступление их стран в ЕС.

Другие сосредоточили свою деятельность на урегулировании конфликтов и примирении на Балканах и на постсоветском пространстве.

Хотя большая часть групп сохранила в своем названии отсылку к Хельсинки, многие из них утратили связь с другими комитетами. Некоторые организации периодически проводили встречи, но совместные кампании стали редкостью. В конце 1990-х гг. Международная Хельсинкская Федерация, созданная в 1982 году в знак солидарности с советскими диссидентами, в поисках финансирования конкурировала с местными группами и уделяла намного больше внимания собственной организационной поддержке, чем своей миссии[4]. В 2008 году ее секретариат, располагавшийся в Вене, подал заявление о банкротстве после скандала, связанного с расхищением средств ее финансовым менеджером[5].

Попытка оживить сотрудничество привела к созданию в 2010 г. Платформы гражданской солидарности. Платформа насчитывает 100 организаций-членов и выполняет важные функции координации их деятельности (включая совместный мониторинг и акции солидарности), поддержки формулирования заявлений по возникающим вызовам и общей координации взаимодействия с международными органами. Несмотря на многообещающее начало, эта организация стала жертвой тех же проблем, что и другие крупные международные НПО: зависимости от двустороннего финансирования, доминирования Запада, неэффективности механизмов принятия решений, а также легитимности, основанной лишь на репутации экспертов, а не на общественной поддержке. Взаимодействие большинства групп ограничивается участием в ежегодном собрании и подписанием публичных заявлений.

Реакция международного сообщества на кризисы в области прав человека малоэффективна и в основном ограничивается символическими жестами и выражением беспокойства. Соответственно, необходимо реформировать и укрепить движения за права человека, чтобы преодолеть вызовы авторитаризма, национализма и изоляционизма. В 2018 г., незадолго до своей смерти, на ежегодной конференции МХГ по проблемам прав человека Людмила Алексеева призывала партнеров: «Мы должны апеллировать к ценностям, историческому опыту и здравому смыслу. Это очень сложно, но необходимо и если мы будем убедительны, последовательны и тверды, то успех обязательно будет на нашей стороне. Поверьте, я знаю, о чем говорю. Когда мы начинали свой непростой путь в защиту прав человека, у нас было гораздо меньше поводов для оптимизма, чем сегодня, но мы верили в успех нашего безнадежного дела!»[6].

Примеры успешной мобилизации граждан

Правозащитные группы предпринимали попытки искать альтернативные решения, основанные на практическом опыте реакций на правозащитные вызовы. Они предполагают формирование общего языка и повестки, направлены на расширение

общественной поддержки идей прав человека и предлагают доступную широкой общественности программу действий. Правозащитная деятельность в основном все еще ограничивается освещением проблем и обращениями в суды и международные органы. Она также в значительной степени ориентирована на реализацию проектов и носит реактивный характер. Но есть и примеры успешных образовательных программ и мобилизации граждан. Подобные инициативы демонстрируют, как можно усилить правозащитную деятельность.

Один из таких примеров — международная Школа прав человека, созданная в 1990 г. Мареком Новицким из польского Хельсинкского фонда по правам человека. Образовательные программы фонда внесли большой вклад в формирование нового языка прав человека на русскоязычном постсоветском пространстве[7]. Слушатели Высших курсов по правам человека в Варшаве активно работают в различных организациях, а некоторые из них сами стали успешными тренерами по правам человека и правозащитной деятельности. Аналогичным образом Международная школа прав человека и гражданских действий (действовала с 2008 по 2020 год), организованная международным Молодежным правозащитным движением при поддержке МХГ, продолжила обучение нового поколения молодых правозащитников, многие из которых стали лидерами правозащитных групп как минимум в девяти странах. Эти образовательные инициативы способствовали распространению общего языка теории и практики обеспечения прав человека, создавая пространство для обмена опытом, тестирования новых идей, создания сетей и укрепления солидарности.

Еще один успешный пример движения, основанного на конкретном опыте реагирования, можно найти в Беларуси. В декабре 2010 г., когда начавшиеся после выборов в Беларуси протесты привели к насилию, российские и украинские правозащитники, у многих из которых был общий опыт участия в вышеупомянутых школах по правам человека, создали под эгидой Комитета международного контроля за ситуацией с правами человека в Беларуси (КМК)[8] Международную наблюдательную миссию (МНМ). Работая в Минске, МНМ осуществляла мониторинг ситуации и старалась обеспечить соблюдение принятых в рамках ОБСЕ обязательств. Она сосредоточила свою деятельность на защите преследуемых журналистов, юристов и правозащитников, наблюдала за обысками и судебными процессами, находилась в постоянном контакте с местными группами и информировала соответствующие органы ОБСЕ и ООН. В течение нескольких месяцев КМК работал без внешнего финансирования. Тем не менее ему удалось привлечь 43 НКО, вовлечь в свою работу более 75 человек и повлиять на принимавшиеся в то время основные решения по Беларуси, в том числе о задействовании «московского механизма» ОБСЕ, а также на ряд резолюций ООН и Совета Европы. На символическом уровне КМК привлек дополнительное внимание к проблеме прав человека в Беларуси в таких странах, как Россия и Украина. Он способствовал укреплению международной солидарности и создал модель реагирования гражданского общества на репрессии, основанную на конкретных фактах, с опорой на региональный опыт и при сохранении междуна-

родных связей[9]. Наконец, Комитет учредил должность Специального докладчика и подключил к расследованию событий 19 декабря 2010 г. Нила Джармана, председателя Группы экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ по вопросам свободы собраний[10]. Специальный докладчик изучил события на улицах Минска, которые правительство называло массовыми беспорядками, и сформулировал адресованные властям вопросы. Представленный им отчет, основанный на этих вопросах и других общедоступных данных, предшествовал официальному отчету, подготовленному в рамках «московского механизма» ОБСЕ, который частично опирался на выводы Специального докладчика и констатировал грубые и систематические нарушения прав человека[11]. Что особенно важно, КМК и МНМ продемонстрировали возможности трансграничного взаимодействия и солидарности, а также поддержки правозащитников на местах, который может служить примером для деятельности по осуществлению общественного контроля за действиями властей во время массовых нарушений прав человека.

Другая модель мобилизации граждан – инициативы независимых наблюдателей России, Украины и Беларуси. Такие инициативы в основном направлены на мониторинг судебных процессов (например, посещение судебных заседаний в целях контроля доступности и открытости судов для общественности), обеспечение общественного контроля за правоохранительной деятельностью (путем регулярных проверок полицейских участков и работы полицейских патрулей) и мониторинг массовых митингов. На этой основе сформировалось международное движение независимых наблюдателей, которые иногда участвуют также в деятельности по медиации и предотвращению конфликтных ситуаций. Данные инициативы опираются в своей деятельности на обязательства в области прав человека, собранные в Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по свободе мирных собраний, на методы, включенные в Руководство БДИПЧ ОБСЕ по мониторингу свободы мирных собраний и Руководство по мониторингу судебных процессов, распространяя информацию о соответствующих обязательствах и методах среди наблюдателей-волонтеров, участвующих в движении гражданского контроля[12].

Мобилизация граждан дополняет осуществляемый БДИПЧ официальный мониторинг, в котором участвуют только сотрудники Бюро и пул отобранных международных экспертов. Мониторинг по линии БДИПЧ требует значительных ресурсов и зависит от готовности властей допустить наблюдателей, что делает их присутствие в некоторых странах практически невозможным. Гражданские группы способны освещать крупные массовые протесты и ключевые судебные процессы там, куда официальные наблюдатели ОБСЕ не имеют доступа, и в таком количестве, которое БДИПЧ не может обеспечить. Они также работают в первую очередь с внутренней аудиторией, представляя своему обществу факты и сопоставляя их с международными стандартами, принятыми их странами. Самое главное, они служат опорными точками для мобилизации более широкого участия граждан.

Укрепление правозащитных движений

Одна из основных целей правозащитных групп – обеспечить подотчетность обществу режимов, грубо нарушающих права человека. Чтобы достичь этой цели, такие группы должны заниматься решением ключевых социальных проблем и создавать гражданские правозащитные движения. Для этого им необходима благоприятная среда, достаточное количество сторонников, разбирающихся в вопросах прав человека, экономическая устойчивость и финансовая независимость.

Существуют определенные группы, которые работают на переднем крае защиты прав человека. К ним относятся журналисты, которые информируют общество и формируют повестку дня общественных дискуссий, адвокаты, которые должны иметь возможность защищать обвиняемых, не опасаясь обвинения в причастности к якобы совершенным их клиентами преступлениям и судебного преследования, и правозащитники, которые должны иметь возможность защищать права других и быть признаны выполняющими ключевую функцию по восстановлению справедливости в отношении жертв нарушений и обеспечению соблюдения международных обязательств в области прав человека. Не случайно эти группы становятся мишенью во время оспариваемых выборов или массовых беспорядков.

Можно утверждать, что преследование представителей любой из этих групп – не внутренний вопрос или незначительное нарушение, а угроза для всей международной системы защиты прав человека. Однако в открытом доступе нет списка представителей таких групп, которые были осуждены на тюремные сроки или иным образом подвергаются преследованию за свою профессиональную деятельность. Более того, если не считать пресловутые заявления с выражением обеспокоенности, похоже, что до настоящего времени по линии международных организаций не предпринимались какие-либо скоординированные действия для того, чтобы добиться их освобождения[13]. БДИПЧ ранее занималось, в частности, мониторингом ситуации с правозащитниками, но имело возможность осуществлять эту деятельность лишь в немногих государствах-участниках[14]. ОБСЕ – одна из немногих организаций, в документах которой говорится о дополнительных гарантиях свободы передвижения правозащитников и журналистов[15].

В целом же ощущается нехватка целевой и ориентированной на практическую деятельность подготовки в области прав человека, а также деятельности по повышению осведомленности широкой общественности, которая не ограничивалась бы узким кругом единомышленников. В предлагаемых в рамках системы высшего образования учебных программах по правам человека обычно не затрагиваются вопросы практической деятельности по их защите. Программы высшего образования редко предусматривают взаимодействие с активными правозащитниками (например, возможность прохождения стажировки в правозащитных организациях), что приводит к отрыву учебного процесса от практики. Это препятствует проведению исследований в области прав человека в наиболее проблемных странах. Ощущается также

явная нехватка образовательных курсов, которые опирались бы как на местный, так и на международный контекст, к которым привлекались бы специалисты с опытом работы на местах и которые были бы доступны на русском и национальных языках государств—участников ОБСЕ как онлайн, так и офлайн. В большей степени ориентированная на практику подготовка в области прав человека способствовала бы лучшему пониманию ситуации на местах и повышению осведомленности общественности о правах человека. Помимо этого для укрепления работы правозащитных групп необходимо продвижение ценностей прав человека и роли правозащитников. Для этой цели легко могут быть адаптированы маркетинговые методы, используемые в коммерческом секторе. Таким методам коммуникации уделяется сейчас все больше внимания, и некоторые примеры из практики правозащитных групп вдохновляют[16].

Наконец, финансирование правозащитной деятельности часто затруднено из-за преобладания проектного подхода, зависимости от приоритетов стран-доноров или фондов и отсутствия долгосрочных инвестиционных моделей. Фонд целевого капитала («эндаумент») Московской Хельсинкской группы – единственный на постсоветском пространстве пример создания важного и устойчивого источника средств в секторе прав человека (подобного тем, какими пользуются университеты и другие общественные учреждения) и поддержки долгосрочных инвестиций в правозащитную деятельность[17]. Появление фондов местных сообществ также представляет собой серьезный сдвиг в плане общественной филантропии, который может оживить правозащитное движение[18]. Хотя социально ответственное инвестирование становится все более популярным среди частных инвесторов, единственная правозащитная группа, которая, похоже, развивает это направление, – Международная федерация за права человека (МФПЧ), создавшая собственный этический инвестиционный фонд «Свобода и солидарность» (Libertés & Solidarité), который при выборе акций исходит из основанных на принципе прав человека критериев и использует механизм разделения прибыли между МФПЧ и инвесторами[19]. Необходимы дальнейшие шаги для внедрения подобных практик в более широком правозащитном сообществе. Они открывают возможности как для привлечения пожертвований крупных институциональных доноров, так и для международных краудфандинговых кампаний, которые могут проводиться параллельно с кампаниями по повышению осведомленности. Разнообразное финансирование дает гораздо больше возможностей для экспериментов, инноваций, проб и ошибок. Поэтому повышение разнообразия источников финансирования и экономической устойчивости, выстраивание альтернативных финансовых моделей и укрепление финансовой независимости сектора позволят сделать работу правозащитных организаций более гибкой и стратегической[20].

Уделение большего внимания этим вопросам откроет возможности для реализации более широких инициатив, выходящих за рамки обычной, ориентированной на проекты логики работы НПО. Это позволит правозащитным группам продолжать

свою работу на местах, опираясь на широкую общественную поддержку и оставаясь частью международного движения. В конце концов, именно в этом и заключалась суть хельсинкского движения: постоянное напоминание о том, что вопросы человеческого измерения безопасности – это не просто предмет межгосударственных переговоров, а вопросы, актуальные для более широкого движения гражданского общества.

Рекомендации

Нижеследующие рекомендации представляют собой обращенное к работающим в регионе ОБСЕ организациям по правам человека предложение сосредоточиться на общих приоритетах. Эти организации могли бы обратиться к институтам и заинтересованным государствам—участникам ОБСЕ с призывом:

1. **Предоставить поддержку, защиту и создать благоприятную среду для работы журналистов, адвокатов и правозащитников,** в частности, путем:
   а) согласования, составления и обнародования имеющихся списков представителей этих групп, которые были подвергнуты тюремному заключению или иным преследованиям за свою профессиональную деятельность, а также координации общих действий, направленных на то, чтобы добиться их освобождения, если они находятся в тюрьме;
   б) разработки мер, которые могут быть применены в случаях, когда представители вышеуказанных категорий сталкиваются с репрессиями, вызванными непосредственной работой с органами ОБСЕ. Примером для ОБСЕ могут послужить механизмы противодействия подобным репрессиям, существующие в Совете Европы и ООН;
   в) содействия транснациональному сотрудничеству организаций гражданского общества, особенно в сфере прав человека;
   г) предоставления политической, финансовой и экспертной поддержки международным институтам, которые занимаются такими группами, включая персонал, владеющий соответствующими языками и знающий страны, в которых данные группы сталкиваются с наибольшими проблемами;
   д) организации встречи представителей заинтересованных государств и экспертов гражданского общества, во-первых, для классификации преследований журналистов, адвокатов и правозащитников как вопиющего пренебрежения обязательствами ОБСЕ и угрозы всеобъемлющей безопасности и, во-вторых, для обсуждения путей для противодействия такому преследованию и исправления ситуации.

2. **Содействовать расширению круга сторонников и последователей правозащитных групп, в том числе поощряя профильное образование в области прав человека,** в частности, путем:
   а) подключения агентств по связям с общественностью и рекламных агентств, с тем чтобы помочь активистам правозащитного движения сформулировать и оформить свои послания, привлечь больше последователей и создать сообщества поддержки;
   б) обусловить поддержку программ высшего образования, ориентированных на права человека, обязательным активным участием правозащитников--практиков и поощрять стажировки в правозащитных организациях;
   в) поощрения международных академических обменов в области прав человека, в том числе стажировок и совместных проектов;
   г) инвестирования в масштабные образовательные курсы для широкой аудитории (доступные онлайн и офлайн), в которых концепции и стандарты прав человека разъяснялись бы на всех официальных языках ОБСЕ и которые были бы дополнены ориентированными на практическую деятельность аспектами, такими как методы гражданского контроля;
   д) подготовки новой когорты просветителей в области прав человека, которые могли бы стать мультипликаторами знаний, устанавливать и поддерживать связи и сетевые отношения как на местном, так и на международном уровне.
3. **Провести переоценку экономической устойчивости и финансовой независимости сектора прав человека.** Хотя в некоторых государствах могут возрасти риски, связанные с иностранным финансированием, с этим следует бороться не путем отказа от поддержки, а путем поиска других способов ее оказания, в том числе непосредственно гражданами. Транснациональные связи в этом контексте должны поощряться. Поэтому следует рассмотреть следующие шаги:
   а) поощрять развитие различных финансовых моделей и инвестиционных систем в интересах правозащитной деятельности, включая пожертвования, фонды местных сообществ, социально ответственные инвестиции и краудфандинговые платформы;
   б) сделать приоритетом мобилизацию внутреннего финансирования и поддержки, одновременно отстаивая право на получение международного финансирования для осуществления деятельности в области прав человека.

Приложение. Список хельсинкских групп и комитетов

Название в 2021 г.	**Название при создании (если изменилось)**	**Год создания**	**Адрес сайта**
Албания: Албанский Хельсинкский комитет	Албанский форум защиты основных прав и свобод человека	1990	https://ahc.org.al/
Армения: Хельсинкский комитет Армении		1996	http://armhels.com/
Армения: Хельсинкская гражданская ассамблея — Армения		1992	
Армения: Хельсинкская гражданская ассамблея — Ванадзор		1998	https://hcav.am/en/
Армения: Хельсинкская ассоциация Армении		1997	https://hahr.am/
Австрия: Австрийская Хельсинкская ассоциация		2008	http://austrianhelsinki.at/
Азербайджан: Хельсинкская гражданская ассамблея — Азербайджан		1992	
Беларусь: Белорусский Хельсинкский комитет		1995	https://www.belhelcom.org/
Босния и Герцеговина: Хельсинкская гражданская ассамблея Баня-Лука		1996	http://hcabl.org/
Босния и Герцеговина: Хельсинкский комитет по правам человека в Боснии и Герцеговине		1995	
Болгария: Болгарский Хельсинкский комитет		1992	https://www.bghelsinki.org
Канада: Канадская Хельсинкская наблюдательная группа*		1985	
Хорватия: Хорватский Хельсинкский комитет по правам человека		1993	http://www.hho.hr/
Чехия: Чешский Хельсинкский комитет	Чехословацкий Хельсинкский комитет	1988	http://www.helcom.cz/
Дания: Датский Хельсинкский комитет по правам человека		1985	http://helsinkicommittee.dk
Франция: Европейская ассамблея граждан		1990	http://www.aechca.fr/
Грузия: Грузинский Хельсинкский комитет *		1976–1977	
Германия: Германский Хельсинкский комитет по правам человека, безопасности и сотрудничеству в Европе*			

Название в 2021 г.	**Название при создании (если изменилось)**	**Год создания**	**Адрес сайта**
Греция: Греческая группа по наблюдению за выполнением хельсинкских соглашений		1993	https://greekhelsinki.wordpress.com/
Венгрия: Венгерский Хельсинкский комитет		1989	https://helsinki.hu/
Италия: Итальянская федерация прав человека – Итальянский Хельсинкский комитет		1987	https://fidu.it/
Казахстан: Алматинский Хельсинкский комитет *		1990	
Косово: Косовский Хельсинкский комитет *			
Литва: Литовская Хельсинкская группа*		1976–1983, воссоздана в 1988	
Молдова: Молдавский Хельсинкский комитет по правам человека *		1992	
Молдавия: Хельсинкская ассамблея граждан — Молдавия*			
Черногория: Хельсинкский комитет по правам человека в Черногории			
Норвегия: Норвежский Хельсинкский комитет		1977	https://www.nhc.no/
Северная Македония: Хельсинкский комитет по правам человека		1994	https://mhc.org.mk/
Нидерланды: Нидерландский Хельсинкский комитет		1987	https://www.nhc.nl/
Румыния: Ассоциация по защите прав человека в Румынии — Хельсинкский комитет		1990	https://apador.org/
Польша: Польский Хельсинкский комитет и Хельсинкский Фонд по правам человека	Хельсинкский комитет в Польше	1982, под современным названием известен с 1989	https://www.hfhr.pl/
Россия: Московская Хельсинкская группа		1976, воссоздана в 1989	https://mhg.ru/
Сербия: Хельсинкский комитет по правам человека Сербии		1994	http://www.helsinki.org.rs/
Словакия: Хельсинкский комитет по правам человека Словакии		1993	https://www.helcom.sk/
Словения: Словенский Хельсинкский монитор*		1994	

Название в 2021 г.	Название при создании (если изменилось)	Год создания	Адрес сайта
Испания: Хельсинки Испания — человеческое измерение		1992	helsinkiespana.org
Швеция: Защитники гражданских прав	Шведский Хельсинкский комитет	1982	https://crd.org/
Швейцария: Швейцарский Хельсинкский комитет		1977	https://shv-ch.org/
Турция: Хельсинкская ассамблея граждан		1990	https://hyd.org.tr/
Украина: Украинский Хельсинкский союз по правам человека	Украинская Хельсинкская группа	1976–1981, воссоздан в 2004 как Украинский Хельсинкский союз по правам человека	https://helsinki.org.ua/
Украина: Международная хельсинкская ассоциация по правам человека		2011	https://ihahr.org/
США: Хьюман Райтс Уотч (Human Rights Watch)	Helsinki Watch	1978	https://www.hrw.org/

* Группы, которые больше не активны или по которым нет информации об их деятельности.

Примечания

1 Сахаров А. Мир, прогресс, права человека. Нобелевская лекция, 11 декабря 1975 // The Nobel Prize. URL: https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1975/sakharov/26035-andrei-sakharov-nobel-lecture-1975/.

2 См.: Snyder S. B. Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network. – New York: Cambridge University Press, 2011; Goldberg P. The Final Act: The Dramatic, Revealing Story of the Moscow Helsinki Watch Group. – New York: William Morrow & Company, 1988.

3 Schennink B. Helsinki from Below: Origin and Development of the Helsinki Citizens' Assembly (HCA) // OSCE Yearbook 1997 / IFSH. – Baden-Baden: Nomos, 1998. P. 403-415.

4 См.: Rhodes A. The Continuing Challenge of the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF) // OSCE Yearbook 1995/1996 / IFSH. – Baden-Baden: Nomos, 1997. P. 401-410.

5 Bigg C. Helsinki Federation shuts down after fraud scandal // Radio Free Europe/Radio Liberty. 2007. 12 December. URL: https://www.rferl.org/a/1079257.html.

6 Алексеева Л. Бескомпромиссно защищать жертв и стоять друг за друга // Новая газета. 2018. 9 декабря. URL: https://novayagazeta.ru/articles/2018/12/09/78875-beskompromissno-zaschischat-zhertv-i-drug-druga.

7 Сайт Польского Хельсинкского фонда прав человека. URL: https://www.hfhr.pl/dzialania/edukacja-miedzynarodowa/.

8 Комитет международного контроля за ситуацией с правами человека в Беларуси. URL: https://hrwatch-by.org/en.

9 Баранов К., Объездчикова А. Комитет международного контроля за ситуацией с правами человека в Республике Беларусь как пример комплексной тактики защиты прав человека на пост-советском пространстве. – Воронеж: Артефакт, 2012.

10 Меморандум о назначении Специального Докладчика по событиям 19 декабря 2010 года. Комитет международного контроля за ситуацией с правами человека в Беларуси. URL: https://hrwatch-by.org/sites/default/files/BYC%20-%20SR%20memorandum%20-%20RUS.pdf.

11 OSCE Rapporteur's Report on Belarus. By prof. Emmanuel Decaux. ODIHR.GAL/39/11/Corr.1*, 16 June 2011 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/78705.pdf; Специальный докладчик по событиям 19 декабря 2010 г. Итоговая оценка событий 19 декабря 2010 года в Минске, Беларусь, с точки зрения прав человека. URL: https://protivpytok.org/wp-content/uploads/2012/01/Final_HRights_Assessment_of_19-12-2010_in_Minsk-rus_final_copy.pdf.

12 Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Издание 2-е. – Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/83237.pdf; Руководство по мониторингу свободы мирных собраний. – Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/82987.pdf; Мониторинг судебных процессов: Справочное руководство для практиков. – Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2008. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/6/d/31637.pdf; Руководство по мониторингу административной юстиции. – Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2013. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/5/6/108280.pdf.

13 Организация Международная амнистия (Amnesty International) несколько шире определяет понятие «узник совести», включая в него тех, кто находится в заключении из-за того, кем они являются или во что верят. Несколько групп регулярно обновляют списки «политических заключенных» (так, по данным правозащитного центра «Вясна», только в Беларуси по состоянию на 6 декабря 2021 г. их насчитывалось 907 человек). См.: https://prisoners.spring96.org/en.

14 См.: Правозащитники в регионе ОБСЕ: Наша коллективная совесть. – Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2007. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/29715.pdf; The Situation of Human Rights Defenders in Selected OSCE Participating States. The Final Report of the First Assessment Cycle (2017–2019). – Warsaw: OSCE ODIHR, 2021. URL: https://www.osce.org/odihr/493867.

15 См.: Вашкевич А. Стандарты ОБСЕ // Трансграничные аспекты свободы передвижения: международные стандарты и практические проблемы на примере Беларуси, России и Украины / под ред. К. Баранова, А. Казлюка. – Львов: Лига-Пресс, 2015. С. 44–60.

16 См., в частности: "Human Rights Communication 2.0". Agenda. Akvarium Klub, Budapest, Hungary, 5 December 2017. URL: https://www.osce.org/odihr/human-rights-communications-2.0. См. также кампанию Болгарского хельсинкского комитета «Для людей». URL: https://www.bghelsinki.org/en/campaigns/bhc-for-the-people. Другими примерами могут служить эксперименты с игровыми инновациями, проводимые российским некоммерческим сектором. См., в частности: Толстенева Т. Технологические и игровые инновации дают новую жизнь российским НКО // OpenGlobalRights. 2019. 12 September. URL: https://www.openglobalrights.org/technology-and-gaming-innovations-bring-new-life-to-russian-ngos/?lang=Russian, а также интерактивный мини-сериал с молодыми активистами правозащитного движения в главных ролях – совместный проект студии Lateral Summer, Московской Хельсинкской группы и «Новой газеты». URL: https://lateralsummer.ru/,

17 Фонд Московской Хельсинкской группы. URL: https://endowment.mhg.ru/.

18 См.: Community Philanthropy and #ShiftThePower // The Global Fund for Community Foundations. URL: https://globalfundcommunityfoundations.org/what-we-stand-for/shiftthepower/.

19 См.: International Federation for Human Rights. URL: https://www.fidh.org/fr/com/faire-un-don/faire-un-placement-solidaire-6650.

20 Анализ различных финансовых моделей см. в отчете Инициативы по правам человека Центра стратегических и международных исследований: Rekosh E. Rethinking the Human Rights Business Model: New and Innovative Structures and Strategies for Local Impact // Center for Strategic & International Studies. 2017. 14 June. URL: https://www.csis.org/analysis/rethinking-human-rights-business-model.

В отсутствие полевых миссий: ОБСЕ и конфликты в Грузии

Нино Кемоклидзе[*]

Аннотация

С тех пор как в 2009 г. Миссия ОБСЕ в Грузии прекратила свою семнадцатилетнюю полевую деятельность остаются открытыми вопросы взаимодействия организации с Грузией и перспективы для ее содержательной роли в конфликтах в Абхазии и Цхинвальском регионе (Южной Осетии). В 2009 г. ОБСЕ была вынуждена прекратить свою полевую деятельность в связи с отказом России продлить мандат ее миссии после российско-грузинской войны августа 2008 г. С тех пор ОБСЕ занимается конфликтами в Грузии в основном участвуя в Женевских международных дискуссиях и Механизме предотвращения и реагирования на инциденты. В статье рассматривается деятельность ОБСЕ в Грузии с особым акцентом на ее роль «без присутствия» в зоне конфликтов в стране. В ней рассматриваются перспективы будущих отношений между Грузией и ОБСЕ и роль, которую организация может сыграть в урегулировании этих конфликтов.

Ключевые слова

ОБСЕ, Грузия, Женевские международные дискуссии, меры укрепления доверия

Для цитирования этой публикации: Кемоклидзе Н. В отсутствие полевых миссий: ОБСЕ и конфликты в Грузии // ОБСЕ Insights 8/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-08

Введение[1]

В конце 1990-х гг. в Грузии было широко распространено мнение, что ни одна организация не могла участвовать в урегулировании конфликтов в стране в большей степени, чем ОБСЕ[2]. Однако после 30 июня 2009 г., когда завершилась семнадцатилетняя мониторинговая деятельность организации в Грузии, остались открытыми вопросы относительно того, как дальше будут складываться отношения между ОБСЕ и Грузией, и роли, которую организация сможет играть в контексте конфликтов в Абхазии и Цхинвальском регионе (Южной Осетии)[3].

Действие мандата Миссии ОБСЕ в Грузии было прекращено в конце декабря 2008 г., хотя фактически уже по окончании августовской войны между Россией и

* Университет Чичестера, Великобритания, n.kemoklidze@chi.ac.uk.

Грузией миссия была лишена доступа в Цхинвальский регион (Южную Осетию). До войны в составе миссии ОБСЕ было восемь военных наблюдателей, пять из которых размещались в городе Цхинвали. После войны в Грузию были направлены еще двадцать военных наблюдателей (на основе отдельного мандата)[4]. Однако им было разрешено осуществлять наблюдение только на прилегающей к Южной Осетии территории, и фактические власти Цхинвальского региона (Южной Осетии) не пускали их в зону конфликта. Их мандат был продлен в феврале 2009 г., и они оставались в Грузии до 30 июня вместе с несколькими другими сотрудниками миссии[5]. Решение о прекращении деятельности Миссии ОБСЕ в Грузии было принято после того как Москва отказалась продлить ее мандат на фоне неудачных попыток достичь соглашения о статусно-нейтральном мандате, который бы удовлетворил требования Кремля. После признания независимости Абхазии и Цхинвальского региона (Южной Осетии) в конце августа 2008 г. Россия настаивала на разделении миссии в Грузии на две – в Тбилиси и Цхинвали. Это было неприемлемо для Грузии, которая опасалась, что такое решение придаст легитимность и будет означать фактическое признание тех, кто контролирует территорию, которую она считает оккупированной Россией[6].

С тех пор ОБСЕ продолжает заниматься конфликтами в Грузии в разных форматах, прежде всего – в рамках Женевских международных дискуссий (ЖМД), сопредседателем которых она является с момента их учреждения в октябре 2008 г., и Механизма предотвращения и реагирования на инциденты (МПРИ) в Эргнети. Неизменная приверженность ОБСЕ усилиям по урегулированию конфликтов в Грузии была подтверждена действующим Председателем, министром иностранных дел Швеции Анне Линде во время ее визита в Тбилиси в феврале 2021 г. По словам Линде, усилия по урегулированию конфликтов в регионе ОБСЕ остаются приоритетом для действующего Председателя, и ОБСЕ активно участвует в том, чтобы приблизить конфликты в Грузии «к урегулированию» через ЖМД и МПРИ, а также «с помощью проектов во всех трех измерениях безопасности»[7]. Учитывая ограниченность возможностей для участия в урегулировании затяжных конфликтов в Грузии помимо ЖМД и МПРИ, встает вопрос о том, какую еще роль ОБСЕ может играть в их урегулировании[8].

В данной статье анализируется деятельность ОБСЕ в Грузии в условиях отсутствия полевой операции и рассматриваются перспективы ее «участия без присутствия». Основное внимание уделяется отношениям между ОБСЕ и Грузией в контексте конфликтов в Абхазии и Цхинвальском регионе (Южной Осетии). Это не означает, что деятельность ОБСЕ в стране была сосредоточена исключительно на конфликтах. Традиционно она выходила далеко за рамки задач по осуществлению мониторинга. Венский секретариат ОБСЕ и различные институты организации, такие как бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Парламентская ассамблея ОБСЕ активно про-

должают деятельность в Грузии и сотрудничество с ней. Прямо и косвенно ОБСЕ сохранила свое «присутствие» в Грузии, в том числе реализуя ряд мер по укреплению доверия во втором и третьем измерениях.

В статье используются материалы интервью с бывшими и действующими политическими и дипломатическими представителями в Тбилиси и Вене[9]. Статья начинается с краткого изложения истории взаимоотношений между ОБСЕ и Грузией, за которым следует рассмотрение их состояния после войны 2008 г. с особым акцентом на роль и участие ОБСЕ в ЖМД. В статье представлены основные ограничения, с которыми организация сталкивается в отношениях с Грузией, и ожидания, которые Грузия связывает с ОБСЕ. В заключении сформулированы рекомендации относительно того, как Грузия и ОБСЕ могли бы играть более активную роль в условиях конфликтов в Грузии.

ОБСЕ в Грузии

24 марта 1992 г. Грузия была принята в состав Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Мандат первой миссии докладчика СБСЕ в Грузии заключался в подготовке для государств-участников доклада «об успехах, достигнутых Республикой Грузия в деле полного выполнения обязательств СБСЕ», и оказании содействия в достижении этой цели[10]. Учитывая быстро ухудшающуюся ситуацию в стране, в ноябре 1992 г. было принято решение об учреждении миссии в Грузии, которая просуществовала семнадцать лет. Ее задача заключалась в оказании «содействия переговорам между конфликтующими сторонами в Грузии с целью достижения мирного политического урегулирования»[11]. Несмотря на то, что мандат миссии распространялся как на Абхазию, так и на Цхинвальский регион (Южную Осетию), на практике ОБСЕ в основном сосредоточилась на втором конфликте, в то время как урегулированием абхазского конфликта занималась Организация Объединенных Наций (ООН). Миссия ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ) была учреждена в августе 1993 г., и ее деятельность была сосредоточена на Абхазии[12]. ОБСЕ прикомандировала к МООННГ сотрудника, который занимался вопросами прав человека, и таким образом один сотрудник ОБСЕ участвовал в международной деятельности и на этой территории.

Такое «разделение труда» между международными организациями вызывало критику в Грузии. В конце 1990-х гг. Леван Микеладзе, посол Грузии в Австрии и ее представитель в ОБСЕ в 1996–2002 гг., выразил свое разочарование в этой связи, утверждая, что «нередко одна организация рассчитывает на то, что те или иные шаги предпримет другая организация, и это является главной причиной безразличия, неэффективности и бездействия»[13]. Данная проблема так и не была решена и остается характерной чертой ЖМД и МПРИ.

Женевские международные дискуссии были учреждены после российско-грузинской войны. Их первоначальной задачей было обсуждение хода выполнения договоренности о прекращении огня между Грузией и Россией от 12 августа 2008 г. Они остаются единственной площадкой, на которой за столом переговоров представлены все стороны конфликта – Грузия и Россия, а также Сухуми (Сухум) и Цхинвали (Цхинвал). В проводимых ежеквартально ЖМД участвуют также Соединенные Штаты Америки, а сопредседателями дискуссий являются Европейский союз (ЕС), ООН и ОБСЕ[14].

В феврале 2009 г. в рамках ЖМД было согласовано учреждение Механизма предотвращения и реагирования на инциденты. В его рамках проводились регулярные (обычно ежемесячные) встречи в Абхазии (Гали)[15], а с 2021 г. они регулярно проводятся в Эргнети, где в том числе с участием России обсуждаются вопросы, возникающие в югоосетинском контексте. В ходе встреч представители силовых структур обсуждают возникающие в контексте конфликта повседневные проблемы, влияющие на жизнь людей, а их главной целью является оперативное реагирование на конкретные инциденты[16]. Встречи проходили при содействии учрежденной после войны 2008 г. Миссии наблюдателей ЕС в Грузии (МНЕС), а также ОБСЕ и ООН.

Разделение труда между международными организациями существует и в рамках этого механизма. Так, встречи в Гали проходили под председательством ООН с участием МНЕС, а в Эргнети – при совместном содействии МНЕС и ОБСЕ[17]. Хотя отсутствие прогресса в урегулировании этих конфликтов нельзя объяснить неформальным разделением труда, у многих в Грузии сложилось впечатление, что такой раздел «сфер влияния», как выразился один респондент, не всегда был позитивным и мог бы быть более эффективным – иногда он приводит к конкуренции между сопредседателями[18] и потенциально отвлекает внимание от обсуждаемых конфликтов и проблем.

ОБСЕ и Женевские международные дискуссии

Признаки недовольства со стороны Грузии той ролью, которую ОБСЕ играла в урегулировании конфликтов, были заметны еще в 1990-е гг., но именно августовская война 2008 г. и возражения России создали серьезные проблемы, приведшие в итоге к прекращению деятельности Миссии ОБСЕ в Грузии[19]. Вновь началась дискуссия о том, что ОБСЕ не смогла предотвратить эскалацию ситуации в Цхинвальском регионе (Южной Осетии), несмотря на активизацию ее посреднических усилий в преддверии августовской войны 2008 г.[20] Россия обвиняла финское председательство в вялом ведении переговоров, а Миссию ОБСЕ в Грузии – в медленном или неадекватном предоставлении информации государствам-участникам в Вене. Это сказалось на роли ОБСЕ в переговорах о прекращении огня, поскольку «российская

сторона предпочла вести переговоры с ЕС, а не с ОБСЕ», а роль лидера в этих переговорах взяла на себя председательствовавшая в ЕС Франция[21].

К моменту первого заседания ЖМД в октябре 2008 г. сопредседатели столкнулись с «новыми реалиями» на местах, поскольку Россия признала Абхазию и Южную Осетию в качестве независимых государств, и стороны «уже "осознали невозможность полного выполнения" соглашения о прекращении огня[22]». В ЖМД ситуация еще больше осложнялась неопределенностью того, какой конфликт является предметом посредничества. Для Грузии конфликт 2008 г. был между двумя странами – Грузией и Россией. Для России же это был конфликт между Грузией, с одной стороны, и Абхазией и Южной Осетией – с другой, в котором Россия выступала в качестве посредника. Отсутствие ясности в этом вопросе повлияло на подходы участвующих в переговорах международных организаций. ЕС «тяготеет ... в первую очередь к посредничеству в грузино-российском конфликте, в то время как ООН и ОБСЕ больше вовлечены в динамику соответственно грузино-абхазских и грузино-югоосетинских отношений»[23]. В восприятии Грузии эта неопределенность ослабила позиции сопредседателей как посредников[24].

По состоянию на октябрь 2021 г. по итогам пятидесяти четырех раундов ЖМД настроение в Тбилиси казалось довольно мрачным. Тем не менее многие в Грузии понимают необходимость такой площадки. По словам бывшего грузинского чиновника, «они нужны. Но никакого прорыва в Женеве не будет, если Москва не изменит свою политику. Однако нужно и дальше сохранять этот международный формат, ведь, потеряв его, вы не получите ничего лучшего. При этом не стоит питать иллюзий относительно того, чего можно достичь с его помощью»[25].

Это ставит важный вопрос управления ожиданиями. Каждая сторона должна реалистично оценивать, чего она может достичь в рамках существующих форматов диалога, и соответствующим образом корректировать свои цели[26]. Тбилиси должен быть реалистичен в своих ожиданиях от ОБСЕ. Организация имеет опыт успешного управления конфликтами, но не их урегулирования[27]. Поэтому Грузии следует умерить ожидания в отношении перспектив урегулирования конфликтов.

ОБСЕ и конфликты в Грузии: «Миссия невыполнима»?

История деятельности ОБСЕ в Грузии и ее роль в ЖМД не дают оснований для большого оптимизма в отношении способности организации урегулировать затяжные конфликты в Грузии[28]. В отсутствие полевой миссии ОБСЕ стало еще труднее делать что-либо «важное и фундаментальное», для чего было бы необходимо присутствие на местах[29].

Помимо участия в ЖМД и МПРИ деятельность в Грузии осуществляют секретариат ОБСЕ и его Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК), ВКНМ и БДИПЧ. Различные проекты и мероприятия по таким вопросам, как молодежный диалог,

экологическое сотрудничество, пропавшие без вести лица и совместное использование водных ресурсов, осуществлялись для поддержки ЖМД и МПРИ. Хотя вклад таких проектов в укрепление доверия неоспорим, участие секретариата в их осуществлении со временем сократилось. До войны 2008 г. ОБСЕ была одним из главных (если не единственным) инициаторов различных мер по укреплению доверия по обе стороны конфликта в Цхинвальском регионе (Южной Осетии). Однако в 2021 г. международные организации не участвовали непосредственно в такого рода деятельности на неподконтрольной Грузии территории, а отдельные инициативы по налаживанию диалога осуществлялись Программой развития ООН. Хотя ОБСЕ «гораздо лучше подходила бы для такой деятельности, учитывая ее организационный опыт и знания[30]», зависимость ее деятельности от согласия России сделала более широкое участие организации маловероятным[31]. По словам бывшего грузинского чиновника, «если бы мне пришлось выбирать, на что потратить ресурсы – на углубление отношений с ЕС или, например, с ОБСЕ, конечно, я бы выбрал первый вариант, потому что с ОБСЕ можно строить много планов, но на практике там все равно очень многое будет зависеть от России»[32].

С точки зрения ОБСЕ, некоторые ограничения, которые сменявшие друг друга грузинские правительства вводили для международных организаций, опасаясь «ползучего признания» сепаратистских образований, еще больше затрудняли поиск долгосрочных решений. Так, вопросы, касающиеся статуса Абхазии и Цхинвальского региона (Южной Осетии), были исключены из всех форматов обсуждения. Примечательно, что если бы кто-то из сопредседателей попытался «обсудить такие вопросы в Женеве, он был бы объявлен персоной нон грата на следующий же день»[33]. В результате дискуссии о статусе этих территорий стали в Грузии особенно догматичными. Как отметил бывший грузинский государственный служащий, «похоже, нас больше волнует форма, чем содержание»[34]. В этом отношении у Грузии нет четко определенной политики[35], и потому сохраняется неопределенность в отношении того, что могла бы предложить ОБСЕ[36]. Как признают в Грузии, эти вопросы должны быть решены «прежде чем мы начнем думать о расширении участия ОБСЕ»[37].

Отсутствие прогресса разочаровывает и приводит к летаргии в отношении многих затяжных конфликтов в регионе ОБСЕ[38]. Более того, сохранение статус-кво стало желательным для всех сторон[39]. Как отмечает Джаба Девдариани, «с точки зрения внешних, международных посредников, вероятность эскалации конфликтов в Грузии невелика, и в то же время урегулирование этих конфликтов в ближайшем будущем невозможно. По этой причине никто не торопится и не инвестирует в их урегулирование политический капитал. Пока мы находимся в этой латентной фазе, никто не будет заинтересован в урегулировании»[40].

Филип Ремлер назвал это явление «синдромом затяжного конфликта»: состояние, при котором все стороны конфликта (а в некоторых случаях и посредники) смирились с тем, что «конфликт не будет разрешен в обозримом будущем» и «смирились

с этим ожиданием»[41]. Некоторые также считают, что у государств—участников ОБСЕ нет особого желания «играть более активную роль в урегулировании конфликтов в Грузии независимо от того, есть там полевая миссия или нет»[42]. В то же время беседы с сотрудниками ОБСЕ свидетельствуют о том, что организация пытается сделать все возможное, маневрируя в условиях комплексных ограничений, вытекающих из ее институциональной структуры и принципа консенсуса[43].

Выводы и рекомендации

Несмотря на все ограничения, ОБСЕ обладает необходимыми инструментами «для решения многих текущих проблем» в регионе[44]. Ниже предлагаются шаги, которые могут быть предприняты как Грузией, так и ОБСЕ, с тем чтобы максимально использовать эти инструменты для преодоления летаргии в отношении затяжных конфликтов в Грузии:

- **Правительство Грузии должно ставить более реалистичные цели.** Если Тбилиси хочет, чтобы международные организации более активно участвовали в урегулировании его конфликтов, ему следует сначала преодолеть «синдром затяжного конфликта» и сформулировать более четкую повестку дня с более реалистичными целями. Иными словами, Грузия должна четче сформулировать, «чего она хочет, где ей больше всего нужна помощь, и что она сама может предложить»[45]. Пока Грузию устраивает статус-кво и у нее нет долгосрочной стратегии (если не считать требование вывода российских войск, размещенных в Абхазии и Цхинвальском регионе (Южной Осетии)), она не может рассчитывать на то, что международное сообщество будет играть более активную роль в урегулировании этих конфликтов.
- **Грузия должна взять на себя бóльшую ответственности и проявлять инициативу.** Со времени активной фазы конфликта прошло больше десяти лет, но значительная часть инфраструктуры вдоль административной границы все еще не восстановлена. Некоторые участки были восстановлены с помощью международного финансирования (в том числе через ОБСЕ) и на деньги грузинских налогоплательщиков, но Грузия должна взять на себя бóльшую ответственность за разработку четкого плана и долгосрочной стратегии.
- **Целесообразно вернуться к вопросу о возобновлении присутствия ОБСЕ в Грузии в статусно-нейтральном формате.** Восстановление миссии в Грузии может показаться нереальным, учитывая, что ни Грузия, ни Россия не изменили свои позиции по этому вопросу. Тем не менее одним из вариантов является восстановление присутствия ОБСЕ в другом, нейтральном по статусу формате. Примером в этом отношении может служить «мобильное присутствие» ООН.

- **Важно поддерживать более широкие региональные инициативы и дискуссии.** Грузинская «инициатива мирного соседства» и другие дискуссии, организованные в региональном формате, могут открыть новые возможности[46]. Такие обсуждения позволили бы обеспечить присутствие ОБСЕ – например, в виде офиса или нанятых на месте сотрудников, занимающихся реализацией проектов, – для начала для поддержки проектов и региональных инициатив, которые не сосредоточены непосредственно на контексте конфликта(ов). Кроме того Тбилиси следует более прагматично подходить к широкой повестке дня ОБСЕ в рамках всеобъемлющего подхода к безопасности. Конечно, готовность России к сотрудничеству в таких рамках остается проблематичной. Учитывая, что для восстановления любого присутствия на местах, будь то деятельность, финансируемая за счет сводного бюджета ОБСЕ или внебюджетных средств, необходимо согласие России, более сильное руководство со стороны организации могло бы убедить Россию в том, что присутствие ОБСЕ в регионе отвечает ее интересам[47].
- **Целесообразно продлить срок полномочий сопредседателей от ОБСЕ в ЖМД.** Сопредседатели от ОБСЕ в женевском формате официально меняются каждый год в отличие от сопредседателей от ЕС и ООН, которые обычно остаются на своих постах в течение нескольких лет. Такой порядок существенно ограничивает возможности сопредседателей от ОБСЕ. Практика некоторых действующих Председателей организации, назначающих специальных представителей сроком на два года, должна стать правилом, а их мандаты следует утверждать на более продолжительный период[48].
- **Необходимо усилить институциональную поддержку.** Более активная деятельность ОБСЕ в регионе потребует большей поддержки со стороны организации. В первую очередь это касается финансирования и политической поддержки со стороны государств-участников. От ежегодно сменяющихся действующих Председателей это потребовало бы понимания преемственности и выделения специальному представителю достаточного бюджета для реализации проектов и кадрового обеспечения. Кроме того, для укрепления связей с секретариатом, обеспечивающим специальных представителей ресурсами институциональной памяти, организация их взаимодействия по принципу «единой команды ОБСЕ» могла бы еще больше упрочить взаимодействие с ЖМД и связанным с ними процессом. Так, сотрудник секретариата мог бы быть заместителем специального представителя, точно так же как, к примеру, сотрудник ЦПК уже является сомодератором Рабочей группы II в Женеве.
- **Целесообразно выделять больше средств на реализацию мер по укреплению доверия в зоне административных границ с Абхазией и Цхинвальским регионом (Южной Осетией).** Меры укрепления доверия являются мощным инструментом, который правительства, региональные и международные акторы могут использовать, когда они «сталкиваются с трудным выбором в отношении того, следует ли и как взаимодействовать с непризнанными образованиями»[49].

Хотя эффект их применения на государственном уровне ограничен, косвенные эффекты мер укрепления доверия и их влияние на местные сообщества неоспоримы[50].

- **Предоставить ресурсы.** Отдельным государствам—участникам ОБСЕ следует предоставить в распоряжение действующего Председателя, секретариата и ЦПК финансовые и иные ресурсы для дальнейшего участия в реализации мер укрепления доверия в Абхазии и Цхинвальском регионе (Южной Осетии). Пока Россия блокирует в Постоянном совете решения о восстановлении полномасштабного присутствия организации, такая деятельность должна продолжаться на внебюджетной основе в виде индивидуальных инициатив государств—участников ОБСЕ. Но ее следует осуществлять при участии секретариата.
- **Наращивание синергетического эффекта от деятельности международных посредников.** Воображаемая или реальная конкуренция международных акторов может только помешать усилиям по урегулированию конфликтов. Повышение уровня координации и максимальное сочетание различных компетенций международных организаций способствовали бы усилиям по урегулированию конфликтов.

Примечания

1 Автор хотела бы поблагодарить редакторов *ОБСЕ Insights*, а также Франка Эверса, Стефана Вольфа и трех анонимных рецензентов за их ценные комментарии и замечания по первым вариантам статьи. Автор также признательна Джабе Девдариани, Серги Капанадзе, Зигфриду Веберу, и респондентам в Тбилиси и Вене, согласившимся дать интервью, за уделенное ими время и за то, что они щедро поделились своим мнением по данной теме. Ответственность за взгляды, изложенные в статье, и возможные ошибки несет исключительно автор.

2 См.: Mikeladze L. Georgia and the OSCE // OSCE Yearbook 1999 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2000. P. 97.

3 Цхинвальский регион – название, используемое Грузией для обозначения территории, которая ранее была известна как Юго-Осетинская автономная область. Учитывая деликатность этого вопроса, я везде использую термин «Цхинвальский регион (Южная Осетия)».

4 До войны персонал ОБСЕ в Грузии насчитывал в общей сложности 183 сотрудника (46 международных и 137 местных). См.: Survey of OSCE Field Operations. SEC.GAL/118/21. 13 September 2021. P. 54 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/secretariat/74783.

5 Там же.

6 См.: Socor V. OSCE RIP in Georgia // The Jamestown Foundation. Eurasia Daily Monitor. 2009. № 6 (126). URL: https://jamestown.org/program/osce-rip-in-georgia/; Stöber S. The Failure of the OSCE Mission to Georgia – What Remains? // OSCE Yearbook 2010 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2011. P. 203-220.

7 OSCE Chairperson-in-Office Linde concludes visit to Georgia, reaffirming OSCE's strong support // Официальный сайт ОБСЕ. 17 February 2021. URL: https://www.osce.org/chairmanship/478738.

8 Интервью с нынешними и бывшими государственными служащими Грузии. Тбилиси, сентябрь-октябрь 2021 г.

9 Интервью проводились в онлайн формате в 2021 г. Информация о некоторых респондентах намеренно оставлена расплывчатой в целях защиты их анонимности.

10 Хельсинкская дополнительная встреча Совета СБСЕ. 24 марта 1992 г. Резюме выводов. Приложение 2 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/29125.pdf.

11 Survey of OSCE Field Operations. P. 49.

12 См.: Резолюция 858 (1993), принятая Советом Безопасности на его 3268-м заседании 24 августа 1993 года. S/RES/858(1993). 24 августа 1993 // Официальный сайт ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/466/05/PDF/N9346605.pdf?OpenElement. Работа МООННГ в Грузии также была прекращена в 2009 г. после того как Россия наложила вето на продление ее мандата. См.: Georgia – UNOMIG – Background. United Nations Observer Mission in Georgia // Официальный сайт ООН. URL: https://peacekeeping.un.org/mission/past/unomig/background.html.

13 Mikeladze L. Op. cit.P. 98.

14 См.: Giuashvili T., Devdariani J. Geneva International Discussions – Negotiating the Possible // Security and Human Rights. 2016. № 3-4. P. 382.

15 В 2012–2016 гг. проводившиеся в рамках МПРИ встречи в Гали были приостановлены и не проводились с 2018 г. См.: IPRM meeting suspended over “Otkhozoria-Tatunashvili list” // Civil Georgia. 27 June 2018. URL: https://civil.ge/archives/245157.

16 См.: Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM) // Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality. (no date). URL: https://smr.gov.ge/en/page/27/incident-prevention-and-response-mechanism.

17 См.: EUMM. The 54th IPRM meeting takes place in Gali // European Union External Action. 21 March 2018. URL: https://eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/6249/; 103rd Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti // Официальный сайт ОБСЕ. 18 November 2021. URL: https://www.osce.org/chairmanship/504685.

18 Онлайн-интервью с чиновником Грузии. 9 октября 2021 г.

19 См.: Stöber S. Op. cit. P. 203.

20 Ibid. P. 215.

21 Ibid. P. 217–218.

22 Giuashvili T., Devdariani J. Op. Cit. P. 385.

23 Ibid. P. 387.

24 Ibid.

25 Онлайн-интервью с Серги Капанадзе, вице-спикером парламента в 2016–2020 гг. и заместителем министра иностранных дел Грузии в 2011–2012 гг. 29 сентября 2021 г.

26 См.: Wolff S. Conflict-solving mechanisms and negotiation formats for post-Soviet protracted conflicts: A comparative perspective. Stockholm Centre for Eastern European Studies. November 2021. P. 17-18. URL: https://www.ui.se/globalassets/evenemang/bilder-till-programmen/sceeus/conflict-solving-mechanisms-and-negotiation-formats-for-post-soviet-protracted-conflicts-a-comparative-perspective-sceeus-hrs-no-5.pdf.

27 Онлайн-интервью с дипломатом в ОБСЕ. 17 ноября 2021 г.

28 По словам проинтервьюированного дипломата в ОБСЕ, существовала опасность того, что ОБСЕ «станет морозильником для замороженных Россией конфликтов». 17 ноября 2021 г.

29 Онлайн-интервью с Серги Капанадзе.

30 Онлайн-интервью с Джабой Девдариани, руководителем отдела международных организаций министерства иностранных дел Грузии в 2012–2013 гг. 14 октября 2021 г.

31 Хотя влияние Москвы на ситуацию неоспоримо, в некоторых случаях Россия оказывала поддержку ОБСЕ, отдавая ей «явное предпочтение перед другими организациями». В ряде случаев ОБСЕ получала возможность осуществлять наблюдение на не контролируемой Грузией территории, поскольку Россия является ее государством-участником. У Миссии наблюдателей ЕС нет такой возможности. Более того, можно утверждать, что ООН более ограничена в своих действиях, учитывая положение России как постоянного члена Совета Безопасности ООН. Онлайн-интервью с сотрудником ОБСЕ. 12 ноября 2021 г.

32 Интервью автора с бывшим чиновником Грузии. Тбилиси, сентябрь 2021 г.

33 Baechler G. Using the Status Quo as an Opportunity: OSCE Conflict Management Exemplified by the South Caucasus // OSCE Yearbook 2019 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2020. P. 144-145.

34 Онлайн-интервью с бывшим грузинским госслужащим. Октябрь 2021 г.

35 Там же.

36 Онлайн-интервью с сотрудником ОБСЕ. 12 ноября 2021 г.

37 Интервью с бывшим грузинским госслужащим. Октябрь 2021 г.

38 См.: Socor V. Will the EU Shake off Its Lethargy Over the Protracted Conflicts in the Black Sea Region? (Part Five) // The Jamestown Foundation. Eurasia Daily Monitor. 2021. № 18 (127). URL: https://jamestown.org/program/will-the-eu-shake-off-its-lethargy-over-the-protracted-conflicts-in-the-black-sea-region-part-five/.

39 См.: Baechler G. Op. cit. P. 146.

40 Интервью с Джабой Девдариани. 14 октября 2021 г.

41 Remler Ph. et al. Protracted Conflicts in the OSCE Area: Innovative Approaches for Co-Operation in the Conflict Zones // OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions. December 2016. P. 12. URL: http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf.

42 Интервью с бывшим грузинским госслужащим. Октябрь 2021 г.

43 Онлайн-интервью с сотрудником ОБСЕ. 12 ноября 2021 г.

44 Интервью с Джабой Девдариани. 14 октября 2021 г.

45 Там же.

46 В июне 2021 г. премьер-министр Грузии Ираклий Гарибашвили объявил о решении создать комиссию для «разработки и реализации государственной стратегии Грузии по деоккупации и мирному урегулированию конфликтов». В сентябре 2021 г. он также объявил о запуске «мирной инициативы соседства» для «содействия» и «обеспечения» диалога и укрепления доверия в регионе Южного Кавказа. См.: PM establishes government commission to develop and implement Georgia's State Strategy on De-Occupation and Peaceful Conflict-Resolution // Georgian Journal. 22 June 2021. URL: https://georgianjournal.ge/politics/37158-pm-establishes-government-commission-to-develop-and-implement-georgias-state-strategy-on-de-occupation-and-peaceful-conflict-resolution.html; Georgia launches 'Peaceful Neighbourhood Initiative' but gives few details // Commonspace EU. 25 September 2021. URL: https://www.commonspace.eu/index.php/news/georgia-launches-peaceful-neighbourhood-initiative-gives-little-details.

47 Я благодарна одному из рецензентов за то, что он обратил внимание на этот момент.

48 О преимуществах более длительных сроков назначения специальных представителей см.: Wolff S. Op. cit. P. 16.

49 Kemoklidze N., Wolff S. Trade as a Confidence-Building Measure in Protracted Conflicts: The Cases of Georgia and Moldova Compared // Eurasian Geography and Economics. 2020. No 3. P. 310.

50 Ibid.

Плюралистичный мир: перспектива для ОБСЕ?

*Матиас Дембински, Ханс-Йоахим Шпангер**

Аннотация

ОБСЕ находится в глубоком кризисе. Вместо того, чтобы выполнять свою основную задачу и способствовать приданию конфликту между Россией и Западом цивилизованной формы, конфликт разрушает организацию. Это отчасти связано с ее институциональным дизайном, который больше не соответствует структуре конфликта. Мы представим два варианта институциональной адаптации организации. Первый предполагал бы ограничение сферы деятельности ОБСЕ наиболее консенсусной областью предотвращения конфликтов и обеспечение ее дееспособности в этой области путем делегирования постоянным органам соответствующих полномочий. Во втором варианте во главу угла следовало бы поставить диалог и поиск консенсуса и в то же время – сократить оперативную деятельность ОБСЕ. В результате была бы ограничена ее дееспособность, но в то же время укрепилась бы легитимность организации.

Ключевые слова

Плюралистичный мир, институциональный дизайн, кризис ОБСЕ, конфликт между Россией и Западом

Для цитирования этой публикации: Дембински М., Шпангер Х.-Й. Плюралистичный мир: перспектива для ОБСЕ? // ОБСЕ Insights 9/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: https://doi.org/10.5771/9783748911463-09

Введение[1]

То, что раньше называлось отношениями «Восток–Запад», а по сути – отношения между Россией и западными странами, – в настоящее время находится в крайне плачевном состоянии. После аннексии Крыма и войны на востоке Украины военная напряженность достигла опасно высокого уровня. Мышление определяется наихудшими из возможных сценариев и стереотипными подозрениями. В моду вошла гибридная война. В конце 2021 г. даже появились спекуляции о возможности широкомасштабного российского вторжения в Украину в начале 2022 г. Попытки

* Гессенский фонд исследований мира и конфликтов, dembinski@hsfk.de
Гессенский фонд исследований мира и конфликтов, spanger@hsfk.de

найти возможности для сотрудничества на основе общих интересов подвергаются шельмованию. Такое конфронтационное поведение следует собственной логике и в значительной степени уже не связано с содержательной стороной конфликта. Хотя обе стороны неоднократно выражали принципиальную готовность к (избирательному) сотрудничеству, поляризация нарастает. При этом постепенно стирается грань между областями политики, в которых стороны имеют общие интересы, и теми, в которых их интересы противоположны. Антагонистическое противостояние превалирует над общими интересами, возникает всеохватывающая логика конфронтации.

Конфликт затронул практически все форматы сотрудничества между Россией и Западом. Это относится как к Совету Россия–НАТО, так и к институционализированному сотрудничеству между Россией и ЕС. Единственным институтом с всеохватывающим составом участников остается Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в состав которой входят все европейские страны, а также государства Центральной Азии и Монголия. Она была создана *expressis verbis* для укрепления доверия. Благодаря своей истории и институциональным ресурсам ОБСЕ в принципе способна изолировать области конфликтных интересов и наладить сотрудничество в сферах общих интересов государств. Однако с 2014 г. ее также разъедает неконтролируемая динамика конфликта между Россией и Западом. Вместо того чтобы снизить напряженность, она сама стала ареной этого конфликта.

Современный институциональный кризис ОБСЕ представляет собой загадку. С одной стороны, предшественнику ОБСЕ, Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) обычно приписывают заслугу в том, что в условиях антагонистического противостояния между Востоком и Западом в годы «холодной войны» оно способствовало сдерживанию конфликта и даже его трансформации. С другой стороны, консенсусные решения, такие как учреждение Специальной мониторинговой миссии в Украине, свидетельствуют о том, что государства—участники ОБСЕ все еще видят пользу в институциональных механизмах для сдерживании конфликтов. В этой связи возникает вопрос: в чем причины такого разрыва между потребностью и заинтересованностью в урегулировании конфликтов с помощью существующих институтов и нежеланием государств использовать созданную ими для этой цели организацию. В статье мы обсуждаем, можно ли устранить этот разрыв путем реорганизации ОБСЕ, и как это сделать.

Рассмотрение данного вопроса мы начинаем с того, что на основе литературы о кризисах международных организаций показываем, почему и каким образом созданные государствами институты могут стать предметом споров и конфликтов между ними. Затем мы применяем вытекающие из литературы выводы к ОБСЕ и ее предшественнику – СБСЕ. Далее на основе проведенного анализа и исходя из нашей концепции «плюралистичного мира» мы ставим вопрос о том, что необходимо сделать и как можно реорганизовать ОБСЕ, чтобы она вновь могла способствовать конструктивному регулированию конфликтов. В этой связи мы предлагаем два возможных пути реформирования организации: институциональное углубление

ОБСЕ с одновременным ограничением круга ее задач или, в качестве альтернативы, возвращение к формату СБСЕ, ориентированному на достижение консенсуса.

1. О кризисе международных институтов

Долгое время исследователи рассматривали международные институты исключительно как инструменты, созданные государствами с целью стабилизации сотрудничества, снижения транзакционных издержек и, таким образом, повышения эффективности сотрудничества. Поскольку институты и их дизайн – состав участников, тематический охват, правила и нормы, а также органы и порядок принятия решений – определяются государствами-членами на основе консенсуса, институциональные кризисы и постановка под вопрос целесообразности созданных институтов считались маловероятными. Тот факт, что междунароные институты могут восприниматься их членами как чуждые, вызывать споры и даже усугублять напряженность, стало постепенно осознаваться только сейчас в условиях кризиса международного либерального порядка[2]. Однако не нужно далеко ходить в поисках механизмов, объясняющих споры вокруг международных институтов.

Во-первых, при учреждении в их организационном дизайне воплощаются различные и зачастую противоречивые замыслы. На этом этапе еще невозможно оценить, как согласованные правила и процедуры будут работать на практике и перед лицом новых вызовов.

Во-вторых, институты и их дизайн могут претерпевать изменения, в том числе нежелательные для государств-членов и не планировавшиеся при их учреждении, будь то в результате изменения состава участников, влияния негосударственных акторов или постоянных органов организации. В литературе особое внимание уделяется органам международных организаций, таким как секретариаты, арбитражные суды или оперативные офисы. Предполагается, что государства делегируют полномочия таким органам и соглашаются на связанную с этим утрату контроля, поскольку рассчитывают на их бóльшую эффективность. Однако органы международных организаций могут использовать свою свободу действий образом, идущим вразрез с интересами отдельных членов организации. Это может поставить под вопрос ее легитимность, которая опирается на согласие всех государств-членов[3].

В-третьих, международным институтам не хватает гибкости. Изменение интересов одного или нескольких государств-участников не ведет автоматически к изменению правил и дизайна организации. Негибкость превращается в проблему особенно тогда, когда нормы и правила организации отражают порядок, к которому еще только нужно стремиться, то есть когда речь идет о социализации (новых) государств-участников и их приобщении к будущему порядку. Если трансформация не удается, возникает разрыв между институциональными нормами и реально суще-

ствующим порядком. Такой разрыв возник в последние годы в посткоммунистической Евразии[4].

Государства-члены, начинающие воспринимать соответствующие институты как чуждые им, прибегают к различным стратегиям: либо выходят из организации и создают альтернативные ей структуры, либо оказывают сопротивление изнутри, сокращают предоставляемые в распоряжение организации ресурсы (например, членские взносы), либо добиваются ее реформирования[5].

В том случае, когда государства остаются в организации несмотря на растущую неоднородность ее состава, они оказываются перед фундаментальным выбором между дееспособностью и легитимностью организации. В этом случае есть два варианта реформ:

- Если государства ограничат круг задач организации теми областями, в которых у них есть общие интересы, они могут повысить ее дееспособность, делегируя соответствующим органам дополнительные полномочия в согласованных областях. При этом пострадает легитимность организации, но ограничение ее задач сферами общих интересов сделает этот ущерб незначительным.
- Если государства сохранят широкий круг задач организации, они могут разрешить противоречие между легитимностью и эффективностью за счет снижения ее дееспособности.

Почему работало СБСЕ?

СБСЕ в основном соответствовало второму варианту. Его целью была кодификация правил мирного сосуществования между двумя блоками, существовавшими на Востоке и Западе, исходившая из постепенно сформировавшегося понимания того, что в обозримом будущем не следует ожидать смены режимов ни на Востоке, ни на Западе. Для Советского Союза и Варшавского договора, и особенно для Польши и ГДР это был вопрос признания Западом территориального статус-кво в границах, установленных коммунистическими режимами. Цель НАТО и особенно Федеративной Республики Германия заключалась в том, чтобы сделать эти границы более проницаемыми (и не исключать раз и навсегда возможность объединения Германии, несмотря на признание территориального статус-кво). Таким образом, СБСЕ было основано на компромиссе, который в условиях антагонистического сотрудничества предполагал скупые уступки с обеих сторон и зафиксировал модус вивенди. По этой причине данный компромисс был в принципе отвергнут консерваторами как на Востоке, так и на Западе.

Однако различия в интересах и представлениях о политическом устройстве никуда не исчезли. Поэтому ничего большего, чем хельсинкский Заключительный акт 1975 г., подписание которого в определенном смысле стало кульминацией и

завершением периода разрядки в отношениях между Востоком и Западом, достичь не удалось. Преодолеть сохранявшиеся противоречия было невозможно, и поэтому в хельсинкском декалоге принципов рядом с «невмешательством во внутренние дела», на котором настаивал Восток, стоит «уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений», на котором настаивал Запад[6]. Сегодня это противоречие сохраняется практически в неизменном виде. Поэтому неудивительно, что начавшиеся в 1973 г. параллельно с СБСЕ переговоры о взаимном и сбалансированном сокращении вооруженных сил увязли в бесконечных спорах. О создании организации, объединяющей обе стороны, не могло быть и речи. До 1989 г. все ограничилось проведением в рамках положений о дальнейших шагах после совещания трех продолжавшихся по нескольку лет встреч государств—участников СБСЕ – в Белграде (1977-1978), Мадриде (1980-1983) и Вене (1986-1989). Первые две из этих встреч прошли в целом безрезультатно. Учитывая ухудшение отношений между Востоком и Западом в начале 1980-х гг. после советского вторжения в Афганистан и принятия «двойного решения» НАТО, это было неудивительно.

Возможности и границы возможного в рамках ОБСЕ

Тот факт, что 1 января 1995 г. «совещание» по безопасности и сотрудничеству в Европе превратилась в «организацию», объясняется исключительно распадом Восточного блока. Бывшие члены Варшавского договора хотели «вернуться в Европу», Россия стремилась стать частью «цивилизованного мира», в то время как ориентация других государств—преемников СССР оставалась неопределенной. Запад же на тот момент остался прежним. Это имело последствия для ОБСЕ, поскольку главное, что у нее было общего с организацией – прежде всего ее название. Ее правовой статус оставался таким же неопределенным, как и ее компетенции, несмотря на создание постоянных органов и сравнительно хорошее кадровое и материальное обеспечение. В решении своей задачи по организации безопасности в Европе ОБСЕ опиралась на достижения прошлого: Договор об обычных вооруженных силах в Европе и согласованные в рамках СБСЕ меры по укреплению доверия и безопасности. Таким образом, ОБСЕ воплощала некий образ будущего: расставание с «наследием прошлого» и начало «новой эпохи демократии, мира и единства» – так этот образ был сформулирован в самом начале парижской Хартии для новой Европы[7]. Парижская Хартия была принята в 1990 г. на первом саммите СБСЕ, состоявшемся после встречи в верхах в Хельсинки в 1975 г. От сформулированного тогда образа будущего мало что осталось. Со временем ОБСЕ продемонстрировала практически все описанные выше границы возможного в рамках международных организаций.

Для Запада образ будущего сводился прежде всего к общей приверженности демократии и рыночной экономике. На практике это означало, что некогда реально

существовавший социализм должен был трансформироваться по западным лекалам и при активном содействии Запада. Но по мере того как потрясения системного кризиса оставались в прошлом, в России пробуждались призраки догоняющего развития, знакомые с XIX в. Для России, в отличие от Запада, будущее ОБСЕ ассоциировалось прежде всего с формированием общеевропейской системы безопасности. Первоначально предполагалось, что в процессе объединения Германии общеевропейская система безопасности сменит военные блоки. Но ситуация развивалась иначе главным образом из-за желания американцев не только прочно закрепить объединенную Германию в НАТО, но и использовать альянс для сохранения своего присутствия в Европе[8]. В результате Россия изменила свои предпочтения. В 1990-е гг. она настаивала на том, чтобы ОБСЕ была отведена центральная роль в европейской системе безопасности. К концу 1990-х гг. от этого требования осталось лишь положение о том, что ОБСЕ должна дополнять существующие европейские организации, но при этом обладать определенными координирующими функциями. Из данной позиции исходило российское предложение по тексту Хартии европейской безопасности[9]. Но это никак не повлияло на НАТО-центризм западной политики и, соответственно, на роль аутсайдера, которая в этом европейском порядке отводилась России.

Изначально, следовательно, именно Запад с его настойчивостью в отношении НАТО препятствовал формированию единой системы безопасности на континенте. Но по мере отката России к автократии противоречие между общеевропейской риторикой и реальполитик, предполагавшей консолидацию части Европы, утратило свою актуальность. С Россией, которая сейчас позиционирует себя исходя из принципиального размежевания с Западом, в лучшем случае еще возможны соглашения о сотрудничестве в сфере безопасности. С точки зрения Запада, ОБСЕ является подходящей площадкой для таких договоренностей, к примеру, в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности, Венского документа о мерах по укреплению доверия и безопасности или в том, что касается Центра по предотвращению конфликтов. Отношение же России к ОБСЕ более противоречиво. С одной стороны, организация олицетворяет маргинализацию страны на европейском континенте с точки зрения политики безопасности, а с другой – остается единственной институциональной площадкой, на которой Москва имеет голос и вес. Эта двойственность находит отражение в уникальном сочетании активного участия России в работе органов ОБСЕ и фундаментальной критики – вплоть до требований покинуть организацию. Такие требования весьма популярны в московском экспертном сообществе, которое черпает оптимизм в ожидании того, что в после ухода России ОБСЕ просто развалится.

Российская критика звучит с нарастающей интенсивностью с 2004 г. и почти классическим образом демонстрирует пропасть, образовавшуюся между пониманием интересов страны и согласованными в свое время на основе консенсуса правилами и процедурами ОБСЕ. Критике подвергаются прежде всего географическая

направленность деятельности организации, осуществляемой преимущественно «к востоку от Вены», сосредоточенность этой деятельности на «человеческом измерении», проявляющаяся, в частности, в намного более широком и критическом наблюдении за выборами на Востоке, а также уделение недостаточного внимания диалогу по вопросам безопасности[10]. Москва предлагает договориться о мерах, которые ограничили бы деятельность, в частности, варшавского Бюро по демократическим институтам и правам человека, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Предлагается интегрировать эти институты в секретариат ОБСЕ, детально регламентировать их деятельность и подчинить ее принципу консенсуса. В целом Москва настаивает на том, что «ОБСЕ должна реагировать на запросы принимающих правительств, а не продвигать свою собственную повестку дня, которую Россия воспринима[ет] как западную»[11].

Принятие российских предложений привело бы к фундаментальной реорганизации деятельности ОБСЕ и отходу от ее нормативной основы. Вряд ли этого можно достичь в существующем формате организации. В отличие от СБСЕ, в рамках которого переговоры вели два блока, а 13 нейтральных государств выступали в качестве посредников, ситуация в ОБСЕ намного сложнее. Ее участниками являются 57 государств, большинство из которых составляют страны Запада (29 членов НАТО плюс еще шесть стран—членов ЕС), но все они имеют свои собственные интересы и предпочтения. Достижение консенсуса в этой ситуации даже по таким элементарным вопросам, как назначение на немногочисленные должности и принятие бюджета, занимает немало времени и стало геркулесовой задачей[12].

Ответ плюралистичного мира

Надежды на рождение «либерального мира», исходившие из перспективы трансформации и интеграции стран Востока, не сбылись. Именно они лежали в основе парижской Хартии 1990 г. Россия все больше сопротивляется включению в либеральный политический порядок, в котором она занимала бы подчиненное положение, и маргинализации в системе безопасности, в которой доминирует Запад. Она настаивает на сотрудничестве на равных и признании нормативных различий. Другие евразийские автократии вслед за Россией высказываются в ОБСЕ в том же духе, хотя и не так определенно, и преследуют ту же цель. Вместо того, чтобы служить провозглашенной цели – строительству «составляющей единое целое и свободной Европы», – стратегия, в основу которой были положены ценности, в итоге привела к появлению новых разделительных линий. Эта стратегия вылилась в проведение политики сфер влияния с все большим идеологическим подтекстом и привела к росту издержек для всех сторон.

Либеральный мир запутался в нарастающих противоречиях, и его шансы на успех – под большим вопросом. В рамках концепции «плюралистичного мира» мы предлагаем альтернативную модель организации отношений между Россией и Западом[13]. Она основывается на достижении мира через разделение (диссоциацию)[14]. Диссоциация не означает возведение новых стен. Скорее, речь идет о четком разграничении прав и обязанностей. Основная идея проста. Поскольку претензия на достижение мира через объединение различных государств на основе общих ценностей привела к растущим трениям, мы предлагаем обеспечить мир путем признания различий в ценностях и создания таким образом иной и более стабильной основы для сотрудничества.

Модель плюралистичного мира опирается на опыт СБСЕ и разрядки напряженности в отношениях между Востоком и Западом. Логика этого опыта заключалась в отказе от попыток преодолеть фундаментальные различия между блоками путем конфронтации. Отрицание права оппонента на существование десятилетиями цементировало конфронтацию. Необходимо было признать различия, чтобы постепенно их преодолевать. В концепции плюралистичного мира этот опыт адаптируется к современным условиям, которые характеризуются гораздо более сложной структурой размежевания и взаимозависимости. Предлагается провести размежевание не по географическому, а по функциональному признаку. Это предполагало бы предоставление России права голоса при решении вопросов безопасности, но не в отношении экономического и политического устройства соседних государств. Концепция плюралистичного мира основана на стратегии размежевания в тех сферах, в которых чаще всего возникают конфликты. При этом имеется в виду не устранить взаимозависимость, а подчинить ее общим правилам.

Плюралистичный мир ни в коем случае не предполагает ценностный релятивизм, присущий подходам, подчиняющим универсальные ценности национальным интересам. Под вопрос ставятся не сами ценности, а их использование в качестве цели и средства международной политики. Это позволяет сформулировать две различные стратегии возможной реструктуризации ОБСЕ, предполагающие либо повышение, либо понижение уровня ее институционализации.

Два пути трансформации ОБСЕ

В своем нынешнем виде ОБСЕ вряд ли способствует снижению напряженности в отношениях между Россией и Западом. Скорее, она сама стала ареной этого противостояния. Запад, руководствуясь логикой либерального мира, настаивает на сохранении институционального статус-кво. Он утверждает, что нормы, закрепленные в парижской Хартии, и дальше должны рассматриваться в качестве центральных принципов, которым должны следовать государства. Россия же настаивает на том, что этот статус-кво уже не отражает ни современное понимание международной

обстановки, ни соотношение сил. Она хочет подчинить деятельность ОБСЕ своему контролю, придать больший вес своим нормативным предпочтениям или, по крайней мере, не допустить того, чтобы они подвергались сомнению. Результат – взаимное блокирование и изнурительная работа вхолостую[15], что не позволяет эффективно управлять конфликтами, не говоря уже о том, чтобы их трансформировать.

Специалисты, профессионально занимающиеся ОБСЕ, безусловно, согласны с таким диагнозом, но выводы, которые они делают в духе логики «работы вхолостую», как правило, не идут дальше предложений отвести ОБСЕ более весомое место в политической повестке дня ее участников[16], уделять ей «значительно больше политического внимания и ресурсов»[17] или «вернуться к дипломатии»[18]. Однако это только призывы. В их основе лежит пессимистический вывод о том, что в нынешних условиях в лучшем случае возможны лишь небольшие шаги с целью налаживания «прагматичного сотрудничества» или согласования «модус вивенди», поскольку условия для договоренности о фиксации нового статус-кво еще не созрели[19].

Возможно, все это верно. Однако это не освобождает нас от необходимости критической переоценки концептуальных основ ОБСЕ. Ибо условия для ее деятельности изменились. Очевидны нормативные разногласия и все больше обостряющееся противостояние. В отличие от классического конфликта между Востоком и Западом, в условиях которого существовало полное размежевание между ними, сегодня имеет место не только военно-политическая конфронтация, но и сотрудничество во многих областях. Это относится не только к общим экономическим интересам, но и к «человеческому измерению». Но сотрудничество все больше страдает от «секьюритизации» ситуации обеими сторонами и, следовательно, от его (сотрудничества) восприятия через призму вызовов для собственной безопасности. Санкции и контрсанкции уже привели к значительному размежеванию, цель которого – сократить мнимую или реальную уязвимость. В результате взаимозависимость все больше воспринимается как риск. Следовательно, минимальный возможный консенсус может состоять в том, чтобы стабилизировать сотрудничество в этих областях, оградить их от конфронтации и не использовать в качестве инструмента для укрепления собственных политических позиций.

Для этого мало настаивать на незыблемости нормативной основы ОБСЕ. Хотя все государства заявляют о приверженности как хельсинкским принципам, так и парижской Хартии, проблема состоит в практическом выполнении их положений. Споры по этому поводу парализуют ОБСЕ в ее нынешнем виде, поскольку Россия все энергичнее противопоставляет собственные идеологические постулаты утверждениям Запада об универсальности либеральных ценностей, составляющей суть ОБСЕ и всеобъемлющего характера безопасности[20].

Таким образом, если сохранить всеохватывающий состав участников организации – а это необходимо в интересах европейской безопасности, – несмотря на

различия в их отношении к ее нормативным основам, возможны только два упомянутых выше пути реформирования ОБСЕ: либо повышение, либо понижение уровня ее институционализации.

Превращение ОБСЕ в эффективный инструмент обеспечения мира и урегулирования конфликтов

Первый путь реформирования предполагал бы ограничение сферы деятельности ОБСЕ вопросами военно-политического измерения безопасности и углубление ее институционализации. Это позволило бы выделить область параллельных интересов государств-участников, в которой они видят сравнительные преимущества ОБСЕ, а также необходимость в сдерживании (растущего) конфликтного потенциала. Центральные вопросы повестки дня в сфере политики безопасности уже обозначены:

- С 1990-х гг. к ним относится необходимость найти баланс между принципами суверенного равенства и свободы выбора союзов, с одной стороны, и неделимости безопасности – с другой, а также определить механизмы обеспечения безопасности для тех государств, военно-политический статус которых является предметом споров[21]. В рамках концепции плюралистичного мира это может быть сделано на основе функциональных критериев, которые учитывали бы содержание конфликта и возможности для сотрудничества в таких областях, как безопасность, экономика и политическое влияние[22].
- В последнее время в повестку дня встал вопрос о разработке правил поведения в «серой зоне» трансграничной информационной деятельности.
- Наконец, речь идет о широком круге вопросов контроля над обычными вооружениями, укрепления доверия в военной области и предотвращения или регулирования конфликтов в Европе – особенно в тех регионах, которые остаются в стороне от участия в военно-политических интеграционных проектах.

Во всех, и особенно в третьей области задач политики безопасности ОБСЕ востребована и в оперативном плане. Для обеспечения дееспособности организации в этих сферах с учетом многочисленных конфликтов в отношениях между 57 государствами-участниками и упомянутого выше взаимного блокирования предлагаемых решений необходимо ее институциональное укрепление. Это потребует, в частности, дальнейшего развития органов организации, чтобы ОБСЕ могла эффективно осуществлять деятельность по раннему предупреждению, посредничеству и поддержанию мира. Для эффективного руководства данными структурами необходим сильный Генеральный секретарь, опирающийся на разветвленные организационные структуры. Примером здесь может служить деятельность Организации Объединенных Наций (ООН) по поддержанию мира. Для эффективного выполнения ОБСЕ

функций регионального соглашения по безопасности по смыслу Главы VIII Устава ООН[23] ей необходимы процедуры принятия решений, которые обеспечили бы баланс между легитимностью и эффективностью. Отправной точкой при обсуждении данного вопроса могли бы стать вносившиеся в 1990-е гг. предложения об учреждении европейского «Исполнительного совета», подобного Совету Безопасности ООН.

Разумеется, для достижения согласия о реформировании ОБСЕ описанным выше образом в соответствии с концепцией плюралистичного мира необходимо будет согласовать принципы сосуществования, которые имели бы силу международно-правовых обязательств, и договориться об ограничении круга задач организации в интересах повышения ее дееспособности.

Возвращение ОБСЕ к формату совещания и формированию консенсуса

Второй путь реформирования предполагал бы преобразование ОБСЕ в площадку для диалога. Организация сохранила бы свой широкий тематический охват в рамках трех своих «измерений». Однако вместо того, чтобы в центр внимания ставить соблюдение либеральных норм парижской Хартии и ориентировать соответствующие институты на контроль за их выполнением, ОБСЕ функционировала бы как постоянно действующее совещание. Преимуществом такого решения были бы политическая инклюзивность и неформальность процедур. Отказ от процедур принятия обязывающих решений позволил бы, несмотря на расхождения по нормативным вопросам, создать пространство для дискуссий и поиска точек соприкосновения. Для обеспечения неформального характера обсуждений следовало бы отказаться от механизмов косвенного принуждения к выполнению принятых обязательств, таких как конкретное указание на нарушителей. Деятельность полуавтономных институтов ОБСЕ, таких как Бюро по демократическим институтам и правам человека, с этой точки зрения была бы проблемной, поскольку она воспринимается некоторыми государствами-участниками как вызов и снижает их готовность к диалогу. В критически важной области «человеческого измерения» ОБСЕ придерживалась бы своих норм, но в то же время действовала бы политически гибко. Диалог и тихая дипломатия зачастую позволяют не только эффективнее находить решения сложных конкретных вопросов, но и согласовывать правила взаимного обмена.

Преобразование в постоянно действующее совещание, конечно, сократит оперативные возможности ОБСЕ, поскольку в этих неформальных рамках государства-участники сохранят только возможность принятия решений по конкретным ситуациям, таких как решение об учреждении Специальной мониторинговой миссии в Украине. Однако готовность к принятию таких решений может даже возрасти, поскольку государствам-участникам больше не нужно будет опасаться того, что

постоянная оперативная деятельность организации может привести к потере ими контроля над этой деятельностью.

Разворот тренда с ОБСЕ и через ОБСЕ?

Выше мы обозначили возможные варианты реформирования ОБСЕ, однако должны предостеречь от оптимизма. Кризис организации отражает состояние отношений между Россией и Западом. Соответственно, шансы на то, чтобы поменять причины и следствия местами и добиться разрядки в этих отношениях, имеющих центральное значение для безопасности в Европе, путем реформирования и активизации деятельности ОБСЕ невелики. В ОБСЕ собраны государства с существенно расходящимися интересами, представлениями о политическом устройстве и ожиданиями, которые трудно привести к общему знаменателю на одной площадке. Более того, ОБСЕ придется доказывать свои сравнительные преимущества в конкуренции с другими европейскими организациями, занимающимися вопросами безопасности. Она отчасти справлялась с данной задачей после 1990 г., но с начала 2000-х гг. это становится все сложнее.

Тем не менее ОБСЕ может предоставить возможности для решения главной современной проблемы и обращения вспять типичных «шагов к войне». Данная теория о начале войн, восходящая к работе Пола Сенезе и Джона Васкеса, исходит из того, что территориальные конфликты особенно опасны – опаснее конфликтов, порождаемых различиями в политических режимах. Они могут привести к войне, если акторы придерживаются силовой стратегии, предполагающей, в частности, демонстрацию силы, формирование альянсов и наращивание вооружений и ведущей к сужению пространства для политических решений[24]. Чтобы обратить эту тенденцию вспять, необходимо стабилизировать сотрудничество в сферах общих интересов, укрепить доверие в военной области и хотя бы заморозить территориальные конфликты. В Европе это особенно актуально для восточной Украины.

ОБСЕ не сможет сама обратить опасные тенденции вспять. Главной предпосылкой для этого было бы осознание того, что давление и угрозы извне не изменят другую сторону и не заставят ее уступить. Хотя у этого вывода еще мало сторонников как в Москве, так и в западных столицах, он становится все более очевидным ввиду отсутствия разумных альтернатив[25]. Будучи форумом по укреплению доверия в военной области и благодаря своему участию в поисках урегулирования в Донбассе в Украине, ОБСЕ является подходящей площадкой для достижения договоренности о том, как остановить дальнейшую эскалацию конфронтации. Однако реформирование ее институтов, учитывающее нормативные разногласия государств-участников, является необходимым условием для того, чтобы она снова могла играть конструктивную роль. Представленные нами варианты реформирования организации представляют собой аналитически выделенные «идеальне типы». Возможна их опреде-

ленная комбинация. Тем не менее они представляются наиболее реальными путями выхода из кризиса как ОБСЕ, так и отношений между Востоком и Западом в целом.

Примечания

1 Мы хотели бы поблагодарить четырех анонимных рецензентов за ценные замечания и предложения, которые мы с удовольствием постарались учесть.

2 См.: Lake D. L., Martin L.L., Risse T. Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization // International Organization. Vol. 75 (2021). Special Issue 2. P. 225-257.

3 См.: Zürn M. Contested Global Governance // Global Policy. Vol. 9 (2018). Issue 1. P. 138-145.

4 См.: Cooley A. Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space // Security Studies. Vol. 28 (2019). Issue 3. P. 588-613.

5 См.: Morse J. C., Keohane R. Contested Multilateralism // Review of International Organizations. Vol 9 (2014). No 1. P. 385-412.

6 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. С. 6-7 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf.

7 СБСЕ. Парижская хартия для новой Европы. Париж, 1990. С. 1 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/39520.pdf.

8 См.: Нюнлист К., Аунеслуома Ю., Цогг Б. Дорога к Парижской Хартии: исторические нарративы и уроки для ОБСЕ сегодня. Доклад Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ. – Вена, 2017. URL: https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/publications/RoadtoParisCharter_2018_RU_web.pdf.

9 См.: Zellner W. Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment // Cambridge Review of International Affairs. Vol. 18 (2005). Issue 3. P. 389-402.

10 См.: Кортунов А. Уйти или остаться? Семь российских претензий к ОБСЕ // Российский совет по международным делам. 2021. 19 мая. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uyti-ili-ostatsya-sem-rossiyskikh-pretenziy-k-obse/; Загорский А. ОБСЕ в современной Европе // Российский совет по международным делам. 2015. 17 ноября. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/obse-v-sovremennoy-evrope/; Zellner W. Russia and the OSCE.

11 Загорский А. Россия и ОБСЕ // Будущее ОБСЕ: подходы правительств. ОБСЕ Insights 5/2021. Специальный выпуск / Ф. Эверс, А. Картсонаки (отв. ред.). – Баден-Баден: Номос, 2022. С. 27.

12 См.: Гремингер Т. Повышение эффективности ОБСЕ: практические рекомендации бывшего Генерального секретаря // ОБСЕ Insights 1/2021 – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911463-01/povyshenie-effektivnosti-obse-prakticheskie-rekomendacii-byvshego-generalnogo-sekretarya?page=1.

13 См.: Dembinski M., Spanger H.-J. «Pluraler Frieden» – Leitgedanken zu einer neuen Russlandpolitik. HSFK-Report. 2017. Nr. 2. URL: https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publikationen/report0217.pdf.

14 О диссоциации как стратегии мира см.: Link W. Überlegungen zu einer strukturellen Konflikttheorie // Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen / G. Krell, H. Müller (Hrsg.). – Frankfurt: Campus, 1994. S. 99-115.

15 См.: Zellner W. Using the OSCE more effectively – ideas and recommendations. CORE/IFSH. Paper for the Federal Foreign Office. 2020. URL: https://ifsh.de/file/publication/2021_OSZE-Studie/20210301_USING_THE_OSCE_MORE_EFFECTIVELY.pdf.

16 См.: T. Tiilikainen (ed.). Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE. Contribution of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons. 2015. URL: https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/publications/Reviving_Co-operative_Security_in_Europe_through_the_OSCE_web.pdf.

17 Zellner W. Using the OSCE more effectively.

18 Возвращение к дипломатии. Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту. Ноябрь 2015 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/7/9/229661.pdf.

19 См.: Загорский А. Россия и ОБСЕ. С. 31.

20 Как и в годы «холодной войны», это проявляется в противопоставлении либеральных гражданских и политических прав социально-экономическим, отрицании универсальности либеральных ценностей и идеологическом контрнаступлении, в основе которого лежит тезис о кризисе западных ценностей. В действующей Стратегии национальной безопасности России, утвержденной в 2021 г., впервые содержится развернутая критика «вестернизации» как угрозы для безопасности и подчеркивается необходимость защиты «традиционных российских духовно-нравственных ценностей». См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. С. 34-38 // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: http://scrf.gov.ru/media/files/file/l4wGRPqJvETSkUTYmhepzRochb1j1jqh.pdf.

21 См.: Загорский А. Россия и ОБСЕ. С. 28; ОБСЕ. Возвращение к дипломатии. С. 14.

22 См.: Dembinski M., Spanger H.-J. Op. cit. S. 29.

23 См.: Zellner W. Russia and the OSCE. P. 392.

24 См.: Levy J. S. The ‘paths-to-war’ concept // What do we know about war? 2nd ed. / J. A. Vasquez (Eds.). – Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2012. P. 281-290.

25 См.: Restoring European Security: From Managing Relations to Principled Cooperation / W. Kemp, R. Krumm (eds.). – Vienna: Friedrich-Ebert-Stiftung Regional Office for Cooperation and Peace in Europe, 2021. URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/17733.pdf.